

UNIVERSITE DE GENEVE

FACULTE DE DROIT

L'ASILE DIPLOMATIQUE

D'APRÈS LA PRATIQUE

DES ETATS LATINO-AMÉRICAINS

*Thèse présentée à la Faculté de Droit
de l'Université de Genève pour obtenir
le grade de Docteur en Droit*

par

FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER
de Guatemala

Thèse n° 524

BRUXELLES
Imprimerie Amibel
1958



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552321_0087

L'ASILE DIPLOMATIQUE
D'APRES LA PRATIQUE
DES ETATS LATINO-AMERICAINS

UNIVERSITE DE GENEVE

FACULTE DE DROIT

L'ASILE DIPLOMATIQUE

D'APRÈS LA PRATIQUE

DES ETATS LATINO-AMÉRICAINS

*Thèse présentée à la Faculté de Droit
de l'Université de Genève pour obtenir
le grade de Docteur en Droit*

par

FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER
de Guatemala

Thèse n° 524



Imprimerie Amibel
1958

La Faculté de Droit autorise l'impression de la présente dissertation sans entendre émettre par là aucune opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées.

Genève, le 30 juillet 1957.

Thèse n° 524.

Le Doyen,
Jean Graven,

Nous ne pouvons citer ici toutes les personnalités et les diplomates d'Amérique Latine que nous voudrions remercier des renseignements précieux qu'ils nous ont fournis au cours du développement de cette thèse de doctorat. Nous voulons néanmoins témoigner notre profonde reconnaissance aux professeurs de l'Université de Genève et de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales de Genève, MM. Maurice Bourquin et Paul Guggenheim, qui ont bien voulu diriger la préparation de ce travail et dont les observations judicieuses nous ont permis d'en améliorer le contenu. Nous adressons également nos vifs remerciements à M. Domingo Goicolea Villacorta, ancien ministre des Affaires Etrangères du Guatemala, qui nous a autorisé à compiler les archives du Ministère des Affaires Etrangères du Guatemala se rapportant à des cas pratiques d'asile et à les citer dans cette thèse. Nous tenons enfin à exprimer notre gratitude à M^{lle} Marie-Louise Ebstein, avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles, et à M. Albert Dupont-Willemin junior qui nous ont prodigué leurs avis pertinents et nous ont apporté une aide précieuse lors de la rédaction française du manuscrit.

Genève, le 2 février 1957.

Introduction

L'asile diplomatique est un sujet d'actualité en raison de la fréquence avec laquelle se produisent en Amérique Latine les changements d'ordre politique et social qui obligent de nombreuses personnes à chercher refuge dans une légation étrangère, et son étude a intéressé non seulement les juristes, mais aussi les sociologues et les historiens. Il semble que le grand nombre de révolutions et de soulèvements militaires en Amérique Latine à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale, a remis de nouveau l'asile à l'ordre du jour, étant donné que, non pas à une seule occasion mais à diverses reprises, et dans différents pays, de nombreuses personnes ont dû recourir à la protection d'une ambassade. De plus, dans beaucoup de cas, des problèmes ont surgi quant aux principes applicables. Il suffit pour cela de citer les cas les plus remarquables : le renversement du Président de la Bolivie, le général Villaroel, en 1946 et celui du Gouvernement du Venezuela en 1948. Ces cas ont mis en relief les racines que l'asile diplomatique a dans la conscience américaine, plus particulièrement lorsque l'asile donné par la légation de Colombie à M. Romulo Bethancour a été porté devant l'Organisation des Etats Américains à l'initiative de deux pays non directement intéressés, le Chili et le Guatemala. La révolution triomphante qui a renversé le gouvernement du Dr Bustamante y Rivero au Pérou en 1948, a fait également que de nombreuses personnes, affiliées ou non à la « Alianza Popular Revolucionaria de America » (APRA), obtinrent asile dans diverses légations et ambassades d'Amérique Latine. Parmi ces réfugiés, il y eut notamment le leader politique péruvien, Victor Raul Haya de la Torre, dont le cas est devenu célèbre dans les annales diplomatiques de l'Amérique Latine parce que le différend surgi entre la Colombie et le Pérou fut soumis à la Cour Internationale de Justice. Il y eut ensuite, d'une part, en 1954 le mouvement militaire, qui, avec le concours d'autres pays, renversa le gouvernement du président Jacobo Arbenz au Guatemala produisant des asiles en masse et, d'autre part, les difficultés politiques en Argentine avant et après la chute du président Juan Domingo Peron, qui eurent les mêmes effets. Tout ceci fait apparaître que loin de tomber en désuétude comme ont cru le remarquer quel-

ques auteurs au début de ce siècle, l'asile diplomatique est pratiqué encore plus intensément de nos jours qu'auparavant.

La Cour Internationale de Justice, en rendant son arrêt dans l'affaire du leader péruvien Victor Raul Haya de la Torre a, peut-on dire, provoqué un courant en Amérique Latine dans le sens d'une revision de la structure juridique sur laquelle repose l'asile. Ce courant a atteint son point culminant avec l'adoption, au cours de la Dixième Conférence Internationale Américaine à Caracas en 1954, d'une nouvelle convention panaméricaine sur l'asile. On estime que, grâce à cette convention, les divers problèmes qui peuvent surgir dans un cas donné seront résolus au moyen des principes énoncés, ceci pour que ne se présente pas de nouveau une affaire qui, par l'octroi de l'asile, divise les Etats de la communauté américaine et afin de supprimer les motifs qui peuvent occasionner de sérieuses frictions et des malentendus entre eux.

Mais cette institution, qui tend à sauvegarder la liberté, la sécurité et l'intégrité des persécutés pour motifs politiques, ne peut entièrement être analysée d'un point de vue purement juridique. Il faut tenir compte des facteurs sociaux et politiques qui agissent en faveur de son maintien en vigueur et des considérations d'opportunité politique qui inspirent l'attitude d'un Etat à un moment donné. La prise en considération exclusive de ces facteurs a incité certains publicistes et des personnes participant à la vie politique à se prononcer en faveur du maintien sans restriction de ce qu'ils ont appelé : « le droit d'asile ». Au contraire, les juristes et plus particulièrement les gouvernements américains, tenant compte de ces facteurs mais aussi de la cordialité et des bonnes relations qui doivent exister entre les Etats d'un même continent qui, liés pour des raisons ethniques, linguistiques, religieuses et historiques, forment une communauté parfaitement identifiée, se sont prononcés et se prononcent encore en faveur d'une réglementation appropriée. Ils lui ont reconnu la qualité d'*institution américaine* et des règles conventionnelles garantissant son respect ont été adoptées, ceci pour éviter les abus auxquels son octroi peut donner lieu et les frictions qui se produisent dans la pratique.

C'est ainsi que certains juristes, parmi lesquels Tobar y Borgoño (1), soutiennent que, tant que l'asile diplomatique existera, l'évolution politique des Etats latino-américains sera retardée, et que, quand ils seront arrivés à l'état de pays démocratiquement organisés, la raison d'être de l'asile disparaîtra

(1) Tobar y Borgoño, *L'Asile interne devant le Droit international*, Barcelone, 1911, pp. 11 et ss.

puisque les citoyens jouiront des garanties que leur ordre politique leur reconnaîtra et que le pouvoir public, en raison des contrôles constitutionnels, ne pourra outrepasser ses pouvoirs, et qu'il est préférable, par conséquent, d'abandonner l'asile diplomatique pour atteindre ce louable objectif. De plus, il importe de signaler que parmi les révolutionnaires tous ne cherchent pas asile, et que, même parmi ceux qui cherchent asile, tous ne réussissent pas à le trouver. Un petit nombre seulement de ceux qui participent à une rébellion, un coup d'Etat ou une guerre civile trouvent refuge dans les ambassades et dans les légations et peuvent, en raison de leur situation économique ou de leur position sociale, fuir à l'étranger grâce à l'asile, de telle sorte qu'en un certain sens l'asile diplomatique est une espèce de privilège qui, selon ses adversaires, devrait disparaître. En réponse à ces arguments, on a soutenu que, sans l'asile, la lutte et la poursuite des idéaux et des aspirations démocratiques, et plus particulièrement l'organisation de régimes stables qui garantissent l'exercice des libertés individuelles et des droits collectifs, seraient remplies d'obstacles et que la vie, l'intégrité physique et la sécurité des personnes qui luttent pour la réalisation de ces aspirations seraient en danger étant donné qu'à certaines époques et dans certains pays, on réprime de façon violente les manifestations contraires au régime établi. L'emprisonnement des citoyens, leur persécution sans pitié allant quelquefois jusqu'à la suppression de leur vie, sont les risques les plus courants dans ces cas. Devant ces dangers pour la personne humaine, il est préférable de maintenir l'asile diplomatique, parce que, comme il a été signalé par divers auteurs, grâce à cette pratique latino-américaine, des hommes politiques, aujourd'hui poursuivis, peuvent, avec l'asile, se mettre en sécurité. Grâce à cela, ils pourront plus tard remplir des fonctions publiques de la plus haute importance, mettant en œuvre la réalisation de leur programme dans l'intérêt de leurs compatriotes. On soutient aussi que le criminel ou le persécuté politique d'aujourd'hui devient, en raison des conditions aléatoires de la politique latino-américaine, le héros de demain et que, tenant compte des buts qu'il poursuit, on ne peut comparer le danger que constitue pour la société un délinquant politique et celui que présente un criminel ordinaire de droit commun (2).

Il est certain que tous les auteurs qui ont étudié l'asile diplomatique trouvent une explication valable à son application, dans les constantes guerres civiles, révolutions, soulèvements

(2) V. Mariano Ruis Funes, *Evolucion del Delito Politico*, Editorial Hermes, Mexico D.F. 1947 ; Maurice Bourquin, *Crimes et délits contre la sûreté des Etats étrangers*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, 1927, tome 16.

militaires, rébellions de casernes, coups d'Etat et autres sortes de mouvements politiques et sociaux qui, malheureusement, se produisent encore en Amérique Latine, étant donné les formes que prend la persécution de l'ennemi politique lorsque les passions humaines sont exacerbées. Ceci explique que le juriste anglais Sir Cecil Hurst ait dit, avec un sens profond de la réalité : « Le droit d'asile n'est qu'une protection temporaire contre l'injustice et les actes arbitraires. Dans la mesure où le bon sens règne, le droit d'asile disparaît (3) ».



Après avoir accepté l'asile au cours du XIX^e siècle comme ils l'ont fait, les Etats latino-américains ne tardèrent pas à vouloir le réglementer et encore de nos jours, lorsque se présentent des cas qui révèlent des lacunes dans les traités, ces Etats s'empres- sent de les combler, démontrant ainsi leur intention de ne pas renoncer à présent à son exercice et de le respecter, qu'il soit octroyé par les missions diplomatiques latino-américaines ou par les missions européennes. Les facteurs sociaux et politiques que nous avons soulignés sont beaucoup plus forts que les considérations d'ordre strictement juridique que l'on peut développer en vue de sa suppression. On peut donc affirmer à la lumière de la pratique actuelle que, malgré le fait que nombreux sont les pays où l'asile diplomatique ne s'exerce plus d'une façon active, tels que le Mexique, le Chili, l'Uruguay et Costa-Rica, son abandon n'a pas pour autant augmenté en proportion, et cela parce que les pays où l'asile ne se pratique plus sont ceux qui le soutiennent avec le plus de rigueur et que, par contre, les pays où il y a encore des « tyrans transpersonnalistes » sont ceux qui cherchent à limiter l'institution et qui mettent le plus d'entraves à son application effective. De plus, certains pays qui refusèrent pendant longtemps d'admettre l'asile, l'acceptent de nos jours : il en est ainsi du Venezuela qui au cours de longues années refusa de l'accepter et de signer les conventions panaméricaines — quoiqu'il ait été obligé d'admettre l'asile dans certains cas — et qui a aujourd'hui signé et ratifié la dernière de ces conventions et qui a accepté l'application bilatérale de la Convention de Montevideo sur l'asile politique pour régler l'octroi de l'asile avec la Colombie. Il n'existe de nos jours aucun pays d'Amérique Latine qui n'accepte et n'exerce de manière active ou passive l'asile diplomatique. Remarquons que les Etats-

(3) *Les Immunités Diplomatiques*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, vol. 12, p. 218.

Unis et le Canada ne l'acceptent pas, quoique les Etats-Unis l'ait octroyé à diverses reprises.

Cependant, les juristes latino-américains ne se sont pas tous prononcés unanimement en sa faveur. Le grand maître Andres Bello fut adversaire de l'asile (4), de même que le péruvien Carlos Wiesse au début de ce siècle (5). Le juriste vénézuélien Simon Plana Suarez y est opposé, parce que, d'après lui, c'est « un usage latino-américain exécrable, destructeur de la souveraineté nationale et de la cordialité internationale » (6), bien qu'il reconnaisse les buts humanitaires que poursuit l'institution. L'argentin Carlos Alberto Alcorta (7) se prononce contre l'asile parce qu'il trouve plus de justification et de force dans les arguments qui tendent à nier l'asile que dans ceux qui sont en faveur de son maintien, soulignant qu'il partage à ce sujet l'opinion de Blunschli et de Fauchille. Le journaliste péruvien Miro Quezada s'est également montré adversaire de l'asile, mais l'on ne sait pas s'il a changé d'avis depuis qu'il a dû lui-même trouver asile dans la légation du Brésil à Lima lorsqu'il fut l'objet de persécutions de la part du gouvernement de son pays. D'autres juristes l'admettent avec des réserves, mais, dans l'ensemble, il est admis par la doctrine comme un « mal nécessaire » qui tend à disparaître au fur et à mesure de l'évolution politique des Etats latino-américains.

L'intensité avec laquelle l'asile continue de nos jours à être exercé et le fait qu'il a été l'objet d'une réglementation additionnelle en 1954 démontrent qu'il est encore à l'ordre du jour (8). Cela justifie de notre part une analyse approfondie non seulement du droit conventionnel mais aussi de la pratique, afin de déterminer quelles sont effectivement les modalités de l'exercice de l'asile, les règles qui reçoivent une application constante et, en l'absence de règles de droit écrit, la façon dont les divers cas ont été résolus. Une étude qui porte essentiellement sur la pratique ne peut se limiter entièrement aux arrêts de la Cour Internationale de Justice et doit comprendre l'évolution de l'institution à travers le temps et les modifications que la pratique a introduites. Cela ne veut pas dire que l'importance des arrêts de la Cour soit minimisée, mais que ses jugements seront

(4) *Principios de Derecho Internacional*, Editorial Nascimento, Santiago de Chile, p. 311.

(5) *Le Droit international appliqué aux guerres civiles*, Lausanne, 1898.

(6) *Asilo Diplomático*, Buenos Aires, 1953.

(7) *Principios de Derecho Penal Internacional*, Buenos Aires, ed. Italia, 1931, p. 279.

(8) V. *Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional*, 1955, n° 2, pp. 47 et ss. ; 205, 217 et ss.

analysés au même titre que les autres sources qui sont à notre disposition.

Nous avons l'intention d'analyser principalement dans ce travail les aspects les plus importants de la pratique (laissant de côté les discussions doctrinaires d'ordre général qui existent encore sur la nature et la portée de l'asile diplomatique), afin de systématiser l'étude de l'institution et ses principaux aspects : l'octroi et la durée de l'asile, sa justification, les problèmes que soulève la qualification du délit, les moyens par lesquels l'asile devient effectif et la manière d'y mettre fin. Nous estimons qu'il faut examiner également certains problèmes, tels que la déclaration de « *persona non grata* » de l'agent diplomatique qui donne asile, la rupture des relations diplomatiques entre l'Etat d'asile et l'Etat territorial et la non-reconnaissance des gouvernements quand il y a des réfugiés dans les légations, afin de dégager quelles sont les règles applicables dans ces cas.

La présente étude se divise en deux parties. La première consacrée à un exposé sur la nature, les sources et l'évolution de l'asile avec le cas de Haya de la Torre et ses répercussions. La deuxième consacrée à la systématisation de l'asile diplomatique par l'examen des divers problèmes mentionnés ci-dessus.

PREMIERE PARTIE

**Nature, fondements, sources et évolution
de l'asile diplomatique
en Amérique Latine**

Chapitre I

Nature, fondements, sources et évolution de l'asile diplomatique

L'asile en général est le privilège qui est accordé à certains lieux ou édifices de servir de refuge à ceux qui s'y sont rendus pour échapper aux poursuites qui les menacent (1). Il est divisé tant par ceux qui ont consacré leur attention à ce sujet que par les traités et accords internationaux en : *asile externe* ou asile territorial (celui que les Etats octroient sur leur propre territoire) et *asile interne* ou asile extraterritorial ou encore asile diplomatique, ce dernier concept comprenant l'asile dans les légations, ambassades, navires de guerre et navires marchands, aéronefs et campements militaires.

Les termes *asile interne*, *asile extraterritorial* et *asile diplomatique* sont synonymes et aux fins de la présente étude nous jugeons adéquat celui de « asile diplomatique », entendu comme la protection provisoire accordée par les légations, ambassades, navires de guerre, aéronefs et campements militaires, à des personnes qui, poursuivies pour des motifs ou délits politiques à des époques anormales, cherchent refuge afin de se mettre en sécurité. Ce concept nous paraît suffisant pour signaler la nature et les causes pour lesquelles on concède à certaines personnes protection dans un but déterminé. Nous nous limiterons à l'examen de l'asile dans les légations et ambassades, bien que les dispositions qui seront analysées plus loin soient également valables pour les navires de guerre, campements et aéronefs

(1) V. *Répertoire de Droit international*, La Pradelle et Niboyet, tome II, Paris 1929, p. 33; selon la Résolution de l'Institut de Droit international (Bath 1950), le terme « asile » désigne la protection qu'un Etat accorde sur son territoire ou dans un autre endroit relevant de certains de ses organes à un individu qui est venu la rechercher. V. *Annuaire*, 1950, vol. 43-II, p. 376.

militaires, selon le droit conventionnel et la pratique latino-américaine.

1. — NATURE DE L'ASILE DIPLOMATIQUE

Il y a dans la doctrine une discussion sur la nature de l'asile en général et de l'asile diplomatique en particulier. Certains affirment que l'asile est une « institution » et du fait qu'il est réglé par des traités internationaux et, dans les limites de chaque Etat par la coutume et par les lois du pays de refuge, on prétend lui conférer la catégorie de l'« institution juridique » à des fins humanitaires. De manière générale, il est très difficile de distinguer le caractère politique de l'asile et les facteurs sociologiques qui poussent à son observation et, considérant par ailleurs le but de protection humaine qu'il poursuit, il est reconnu par d'autres simplement comme une *institution de tolérance humanitaire* (2). Certains auteurs affirment que l'asile est un *droit de l'homme* (3) et que la vie humaine comme un bien juridique doit être protégée par le droit, trouvant confirmation d'un tel point de vue dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies et dans la Déclaration Américaine des Droits et Devoirs de l'Homme, par le fait même que dans les deux textes l'asile a été inclus comme un de ces droits. D'après l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme... « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Mais, en ce qui concerne l'asile diplomatique, il est bien difficile de dégager du principe général

(2) V. Yepes J.M., *Le Panaméricanisme et le Droit international*, Bogota, Imprenta Nacional, 1930, chap. VI. Le Gouvernement du Chili par note du 28 octobre 1930 au représentant de l'Uruguay à Santiago écrivait : « Aussi bien dans les conventions conclues entre certains pays américains que dans les usages internationaux appliqués par ceux qui, comme le Chili, l'admettent seulement pour des motifs de tolérance humanitaire, l'asile est admis dans le cas d'urgence et pour le laps de temps strictement indispensable pour que l'asilé puisse se mettre en sécurité d'une autre manière. » Le Gouvernement du Brésil a fait savoir, par la circulaire du 14 juillet 1938 aux missions diplomatiques étrangères « qu'en ce qui concerne l'asile dans les légations ou ambassades, le Gouvernement du Brésil est d'avis qu'en principe il ne constitue pas un droit, bien que la pratique l'ait admis dans certaines circonstances comme une mesure raisonnable, déterminée par des motifs purement humanitaires ».

(3) Parmi eux, le juriste salvadorien Mauricio Guzman, *El Asilo diplomático, derecho esencial del hombre americano*, Revista America, La Habana, 1954; au sujet de la proposition de l'Uruguay aux Nations-Unies sur l'asile diplomatique comme rentrant dans le cadre des Droits de l'Homme, v. U.N. Doc A/C3/SR-121; Doc A/C3/SR-122. V. aussi Lauterpacht, *The International Protection of Human Rights*, Recueil des Cours, 1947, tome 70. V. aussi Garcia Mora, *International Law and Asylum as a human right*, Washington, 1956.

contenu dans l'article 14 et même dans la Déclaration Américaine, des normes applicables; à notre avis cependant, les deux déclarations se réfèrent davantage à l'asile territorial qu'à l'asile diplomatique. Le critère selon lequel l'asile diplomatique est un « droit de l'homme » est, bien entendu, inspiré par des considérations qui sont plus d'ordre philosophique que strictement juridique. D'autre part, on ne peut accepter que l'asile diplomatique soit un « droit de l'homme » alors que son octroi dépend du consentement de l'Etat territorial, les Etats étant libres de l'accorder ou non, sans expliquer les motifs de leur refus.

Mais le terme « droit d'asile » a été accepté sans grande discussion en Amérique Latine, bien qu'à diverses reprises certains pays, parmi lesquels le Chili, le Brésil, la Colombie et le Venezuela aient estimé que l'asile n'est pas un droit et qu'ils ne l'aient pas accepté comme tel, étant donné qu'il ne réunit pas les caractéristiques d'un droit; par ailleurs, on a soutenu que ce n'est pas un droit universellement reconnu par le droit international et qu'il appartient à la discipline juridique de régler cette question, mais cela uniquement en ce qui concerne les Etats de l'Amérique Latine (4). Le fait que les pays américains ont adopté lors de la VI^e Conférence Internationale Américaine tenue à La Havane en 1928 une série de conventions tendant à « codifier » le droit international américain, est aussi significatif. Ils ont adopté notamment une convention relative aux immunités des agents diplomatiques dans laquelle ils n'ont pas mentionné parmi les pouvoirs reconnus à ces agents, le droit d'accorder asile dans les légations et ambassades, mais où est stipulé, par contre, à l'article 15, défense de l'accorder aux délinquants de droit commun et obligation de livrer ceux-ci à l'autorité compétente. Ils ont conclu d'autre part une deuxième convention sur « l'asile politique » qui précise qu'« *il n'est pas permis aux Etats de donner asile aux criminels de droit commun* »; par contre, l'asile aux délinquants politiques dans les légations « *sera respecté dans la mesure* » où la coutume, les conventions ou les lois du pays de refuge l'admettent comme un droit ou tout simplement par tolérance humanitaire. Ainsi, le respect de l'asile dépend des normes acceptées par l'Etat territorial en vertu d'un accord international, ou d'après sa propre législation. Il est certain que les Etats américains, de par la rédaction qu'ils ont donnée à la Convention de La Havane, l'ont considéré comme « *un droit* » ou l'ont accepté par « *tolérance humanitaire* »,

(4) *Oppenheim's International Law*, Ed. H. Lauterpacht, 7ed. Longmans Green & Co., 1952. V. aussi Felice Morgenstern, *Extraterritorial Asylum*, British Yearbook of International Law, 1948.

laissant à chaque Etat le soin de se prononcer pour l'une de ces formules (5).

Evolution récente :

Certains pays, comme le Guatemala en 1945 et en 1956, le Venezuela en 1948, Costa-Rica et le Salvador ont admis le droit d'asile dans leurs Constitutions. En vertu de leur réglementation interne et des traités internationaux ainsi que de la coutume interaméricaine, après avoir été « *institution humanitaire* » l'asile a été élevé récemment au rang d'« *institution de Droit International américain* ». En effet, le Gouvernement du Pérou, selon une déclaration officielle du 26 août 1948, a jugé que : « L'asile diplomatique qui n'était, il y a quelques années encore, qu'une pratique internationale, acceptée pleinement par les uns et à titre conditionnel par les autres, a acquis, à notre époque, les caractéristiques d'une véritable institution de droit international américain qui se trouve délimitée et régie par des normes figurant dans les conventions en vigueur ayant force obligatoire pour les pays participants » (6).

Le Conseil de l'Organisation des Etats américains lui-même, prenant connaissance d'une proposition du Guatemala selon laquelle la question de la « réaffirmation du droit d'asile comme principe juridique américain » aurait été inscrite dans l'agenda de

(5) V. Alvarez Alejandro, *Le panaméricanisme et la Sixième Conférence Panaméricaine*, Paris 1929. Parmi les Etats qui ont déclaré, après la signature de la Convention, accepter l'asile *par tolérance humanitaire*, le Chili, par une circulaire confidentielle du 5 novembre 1930 à ses missions diplomatiques à l'étranger faisait savoir que « le Chili l'avait accepté à condition qu'il soit invoqué pour des motifs politiques, non pas comme un droit, mais comme un recours pouvant être utile pour le pays où il l'exerce, conseillable d'ailleurs, parfois même indispensable pour des raisons d'humanité. Comme je l'ai expliqué au début à Votre Excellence, il ne peut être accordé et maintenu qu'en cas d'urgence pour des raisons de tolérance et d'humanité ». Le Brésil, par une circulaire de 1938 informait qu'« en pensant de la sorte, c'est-à-dire en considérant l'asile comme une simple mesure de tolérance humanitaire, le Gouvernement du Brésil donnait sa complète adhésion aux conventions panaméricaines de La Havane et de Montevideo ». La Colombie, le 2 juillet 1931, estimait que le « dénommé droit d'asile qui, comme le dit à juste titre la Chancellerie chilienne, ne peut être considéré comme un droit, mais bien comme un recours inspiré par des sentiments humanitaires et chrétiens, a évolué au cours des années comme presque tous les principes et pratiques internationales ». Il faut signaler que la position de ces pays a évolué au cours de ces dernières années et qu'ils en sont arrivés à accepter l'asile comme faisant partie du droit international américain. V. infra.

(6) Communiqué officiel du Ministère des Relations Extérieures; C.I.J. Mémoires, Plaidoiries et Documents. Affaire du droit d'asile, Colombie, c. Pérou, vol. I, pp. 33-38; v. article 48 de la Constitution de la République du Guatemala; article 33 de la Constitution du Venezuela; article 17 de la Constitution du Salvador.

la réunion de Consultation des Ministres des Affaires Etrangères d'Amérique, a déclaré le 14 février 1951 que l'asile est « *un principe juridique interaméricain* » et a demandé au Comité juridique interaméricain de consacrer de préférence son attention à l'étude de cette question en vue d'adopter ultérieurement une convention internationale y relative (7).

Le Comité juridique interaméricain en 1952, dans l'exposé des motifs du projet de convention sur l'asile diplomatique, a fait remarquer à ce propos : « L'asile diplomatique est une institution humanitaire établi par les Etats et reconnu par le droit international mais dont le principe est appliqué de façons différentes, suivant les cas et selon la région... *Stricto sensu*, il n'existe en faveur d'aucun individu le droit de recevoir asile dans une mission diplomatique, sur un navire de guerre, dans un campement ou aéronef militaire, et les fonctionnaires ou officiers qui en assument la charge peuvent à n'importe quel moment le refuser sans avoir à exprimer la cause du refus. Toutefois, pour ce qui est de l'asile diplomatique, il existe en faveur de l'Etat et de ses agents diplomatiques, *des droits* qui doivent être respectés... *Ces droits procèdent de la pratique internationale, de l'interprétation doctrinale des traités ou des déclarations internationales...* » (8).

Eu égard à ce qui précède et tenant compte du fait que tant l'Institut de Droit International que l'Institut Hispano-luso-américain de Droit International ont adopté des résolutions concernant l'asile, on peut affirmer que la discussion a été dépassée et que l'asile diplomatique, selon la conception actuelle des Etats latino-américains, a acquis une nature juridique, quoique techniquement il faille admettre certaines réserves à une telle conception du point de vue doctrinaire (8 bis).

2. — FONDEMENTS DE L'ASILE DIPLOMATIQUE.

La doctrine et les Etats latino-américains eux-mêmes ont trouvé successivement divers fondements à l'asile diplomatique et ont essayé de les établir de manière adéquate, faisant la distinction entre l'exterritorialité, la courtoisie et la réciprocité internationales, les principes d'ordre juridique et philosophique qui justifient l'exercice de l'asile et les motifs humanitaires basés sur les immunités dont jouissent les agents diplomatiques.

(7) *Anales de la Organizacion de Estados americanos*, vol. IV, n° 1, 1952, pp. 19 et 42. Union Panamericana, Washington D.C.

(8) *Statut des asilés, exilés et réfugiés politiques*, Union Panaméricaine, 1952, pp. 23 et 24.

(8bis) V. De Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1953, p. 225.

a) *L'exterritorialité.*

En ce qui concerne l'exterritorialité, il s'agit là d'une fiction qui a servi à expliquer non seulement la nature des droits dont jouissent les représentations diplomatiques accréditées à l'étranger, mais aussi celle de l'asile diplomatique. Il est à noter que tel fut effectivement le fondement de l'asile depuis l'époque où il a commencé à être pratiqué par les pays d'Amérique Latine jusqu'à la Conférence de La Havane en 1928.

D'éminents jurisconsultes européens au cours du siècle dernier, ainsi que des jurisconsultes latino-américains ont donné comme unique fondement de l'asile l'exterritorialité (9) toutes les fois que cette fiction se prêtait parfaitement à justifier l'exercice de l'asile. Cette opinion a été exprimée au Pérou en 1867 quand le Corps diplomatique a adopté une série de règles sur la matière et, plus tard, au cours du premier congrès sud-américain de Droit International réuni à Montevideo en 1888 lors de l'adoption du premier traité international réglant l'asile. A ce congrès le délégué argentin, rapporteur de la commission, le Dr Roque Saens Peña, exposa ce qui suit : « L'asile des criminels politiques dans l'enceinte des légations a la même signification et le même caractère que ceux que nous avons reconnus sur le territoire national dont ils font partie : l'exterritorialité, comme nous l'avons dit en traitant de la juridiction, prolonge le sol de la patrie jusqu'au siège des Ministres Publics qui la représentent. Grâce à cette fiction sont nés les droits d'asile que les légations exercent de manière plus ou moins large ou étroite » (10). Cette fiction fut invoquée à diverses reprises pour fonder l'octroi de l'asile, mais elle tomba ensuite en désuétude; il fallut même l'abandonner quand les Etats américains adoptèrent la Convention sur les immunités des agents diplomatiques et la Convention sur l'asile politique en 1928 (11).

b) *La courtoisie internationale et la réciprocité.*

Ces notions ont aussi été invoquées comme fondements de l'asile, étant donné que son exercice ne pouvait reposer sur une

(9) V. Egidio Reale, *Le Droit d'asile*, Recueil des Cours, n° 63, 1937, p. 517; Bourquin, op. cit., pp. 144-145; Satow, *A guide to Diplomatic Practice*, 1932, p. 199.

(10) *Actas y Tratados del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado de Montevideo, compiladas por Ernesto Restelli*. Buenos Aires, 1937, p. 544.

(11) V. Urrutia J. Francisco, *Le Continent américain et le Droit international*. Préface par Nicolas Politis. Paris, Librairie Rousseau & Cie, 1928, p. 331. V. aussi Heyking, *L'exterritorialité*, dans Recueil des cours A.D.I. 1925, II, pp. 248 et ss.

norme juridique et qu'on ne pouvait lui reconnaître des effets obligatoires, mais que c'est par déférence et réciprocité qu'il a été pratiqué. Cependant, il devient difficile d'expliquer le rôle que peut jouer la courtoisie internationale dans le respect de l'asile et dans son acceptation, quand l'exercice de celui-ci dépend, en majeure partie, du consentement de l'Etat territorial (12). Celui-ci l'admet et le respecte pour des raisons étrangères à la simple courtoisie, et l'Etat donnant asile l'octroie, en dehors des considérations humanitaires, en se basant sur ses propres lois et conformément à une coutume ou à un droit contractuel qui le lie à un Etat territorial. En outre, la confirmation de ce que, ni la courtoisie internationale, ni la réciprocité ne peuvent se concevoir comme fondements de l'asile, se trouve dans la Convention de La Havane de 1928 qui stipule que l'asile sera respecté comme un droit ou par tolérance humanitaire, dans la mesure où l'admettront la coutume, les conventions ou les lois du pays de refuge. Par la suite, la Convention de Montevideo de 1933 sur l'asile politique a clairement énoncé dans l'article 3 : « L'asile politique, par son caractère d'institution humanitaire, n'est pas sujet à réciprocité ». Ce critère n'a pas été modifié ultérieurement (13).

c) *Les pures conceptions de droit et la compétence de contrôle.*

Pour certains auteurs, le fondement de l'asile et spécialement sa justification juridique, doivent se chercher dans les zones où se formulent les conceptions pures de droit, ou bien dans une compétence de contrôle réciproque que la communauté des nations reconnaît aux Etats. L'auteur mexicain Julio Luelmo (14) estime que l'asile est « une réaction défensive des postulats suprêmes de la culture devant les manifestations sociales, qui, d'une manière ou d'une autre et sous l'une ou l'autre forme historique, en signifie la négation, étant la fin de la lutte éternelle entre le futur et le passé ». D'après lui, le fondement de l'asile doit, en conséquence, se trouver là où se formulent les conceptions pures de droit. Au contraire, d'illustres juristes comme le Professeur Georges Scelle estiment que la base juridique de l'asile est « une compétence de contrôle réciproque des Etats les uns envers les autres pour obtenir que la justice soit

(12) Cf. Moore, John Basset, *A Digest of International Law*, vol. II, Washington Government Printing Office, 1906, p. 779.

(13) La convention sur l'asile diplomatique signée à Caracas, 1954, a gardé ce principe, article XX.

(14) Luelmo Julio. *Teoría del Derecho de Asilo*. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tome IX, Enero-Marzo, 1947, n° 33, Mexico, p. 170.

bien rendue, et que l'humanité soit respectée » (15). En d'autres termes, « la théorie du dédoublement fonctionnel, laquelle se base sur le fait qu'en l'absence d'une organisation super-étatique (de contrôle en l'espèce) chaque Etat a le droit et le devoir d'exercer son contrôle sur tous les autres Etats pour s'assurer de la bonne application des règles de l'ordre juridique international ». Tel fut le critère défendu par le Professeur Scelle devant la Cour Internationale de Justice en sa qualité d'avocat du Pérou dans la célèbre affaire du Droit d'asile (16).

d) *Les immunités diplomatiques et les considérations humanitaires.*

Des auteurs réputés de Droit International qui ont étudié l'asile n'ont pas trouvé d'autres fondements que la notion d'une extension des immunités dont jouissent les agents diplomatiques, se basant sur des considérations humanitaires de protection en faveur de personnes poursuivies pour des motifs politiques ou par des foules qui ont échappé au contrôle de l'autorité. C'est l'opinion qui a été exposée par le juriste belge Maurice Bourquin (17) en 1927 et qui a été proclamée par les Etats latino-américains lorsqu'ils ont adopté à La Havane en 1928 la convention sur l'asile politique. L'antécédent immédiat de cette convention, dans laquelle on peut constater l'abandon de la fiction d'exterritorialité et l'acceptation d'immunités, se trouve dans le projet que la Commission Internationale des Jurisconsultes Américains a préparé lors de sa réunion de Rio de Janeiro en 1927. Au cours de cette réunion le délégué de Haïti, M. Leger, s'opposa au projet de convention dans les termes suivants : « Le droit appelé droit d'asile politique pourra avoir son fondement dans le système de l'exterritorialité. L'édifice de l'ambassade ou de la mission diplomatique sera considéré comme une prolongation à l'extérieur du territoire national. Suivant le principe de ne pas accorder l'extradition des réfugiés politiques, on conçoit que, en vertu du privilège d'exterritorialité, le Ministre étranger pourra créer des obstacles aux autorités locales. Mais l'œuvre de la Commission doit être une œuvre d'harmonie. Nous avons répudié la vieille notion d'exterritorialité. Mais il n'existe pas pour autant une base juridique pour justifier ledit droit d'asile.

(15) Plaidoirie de M. Scelle, conseil du Gouvernement du Pérou à la séance publique du 3 octobre 1950. C.I.J. Mémoires, Plaidoiries et Documents, Affaire du Droit d'asile, Colombie c. Pérou, vol. II, pp. 126-128.

(16) Le juriste portugais Hugo Cabral de Moncada soutient le même point de vue dans son excellent ouvrage *O Asilo Interno em Direito Internacional Publico*, Coimbra, Portugal, 1946.

(17) *Crimes et Délits contre la sûreté des Etats étrangers*, Recueil des Cours, 1927, n° 17, pp. 146 et 150.

L'asile ne peut plus reposer sur un droit. Il s'agit à peine d'une question humanitaire » (18). Le délégué argentin, le Dr Carlos Saavedra Lamas, précisant le fondement, répondit : « Disparue la fiction d'extraterritorialité diplomatique, il reste cependant les immunités et privilèges des diplomates et les vicissitudes incertaines de notre vie américaine; dans les circonstances diverses de nos luttes politiques, c'est un sentiment d'humanité qui nous porte à défendre et à maintenir la protection et l'asile, qui n'excluent pas les droits que chaque Etat a admis dans ses propres dispositions. Répondant à cette tradition, nous maintiendrons, et nous avons demandé la permanence de l'asile » (19).

C'est effectivement, comme l'a très justement exprimé un auteur péruvien Alejandro Deustua (20), dans l'équilibre harmonieux de ces deux postulats, le privilège des immunités diplomatiques et le concept de la protection humanitaire, que se trouve le fondement de l'asile diplomatique. Ce point de vue est admis de nos jours par la plupart des auteurs.

Le Comité Juridique Interaméricain a ratifié pour sa part ce fondement en 1952, lorsqu'il a dit dans son Exposé des Motifs : « La pratique internationale a donné à cette institution le nom de « droit d'asile », bien que ce dernier ne puisse s'identifier avec les droits d'un Etat proprement dits, dont il diffère en ce que l'Etat, qui l'exerce, ainsi que ses fonctionnaires diplomatiques, n'agissent pas à leur bénéfice ni à leur profit propres, mais qu'il constitue plutôt un enseignement d'humanité, une noblesse des coutumes et un apostolat de générosité... Cependant, relativement à l'asile diplomatique, il existe, en faveur de l'Etat et de ses agents diplomatiques, des droits qui doivent être respectés et qui se rapportent au respect de l'inviolabilité de la mission diplomatique, aux immunités de son personnel, et à la protection complète de la personne de l'asilé » (21).

Mais ce critère de la protection humanitaire a provoqué une discussion sur le point de savoir si l'exercice de l'asile constitue un droit que sont libres d'exercer les Etats ou s'il constitue un devoir. La question s'est posée non seulement dans la doctrine, mais également lors de diverses conférences panaméricaines, la plus récente étant celle de Caracas en 1954. Certains auteurs

(18) Commission internationale des Jurisconsultes américains, réunion de 1927, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brazil, Imprenta Nacional, Rio de Janeiro, 1927, vol. II, p. 370.

(19) Op. cit., p. 372.

(20) Deustua A. Alejandro, *Derecho de Asilo*, « Revista Peruana de Derecho Internacional », n^{os} 25-28, vol. VIII, p. 184.

(21) Comité juridique interaméricain, op. cit., pp. 23-24.

parmi lesquels Alberto Ulloa (22) en reconnaissant les susdits fondements, l'admettent comme un privilège qui constitue, à plus d'un sens, une dérogation à la souveraineté de l'Etat territorial et une limitation de sa juridiction; par conséquent, on ne peut l'octroyer que dans des cas exceptionnels et il n'y a pas d'obligation de l'accorder. Presque tous les Etats latino-américains semblent partager ce point de vue. Le Brésil, par exemple, a soutenu que l'asile étant un recours, il est convenable de ne pas l'offrir et il l'a expressément spécifié dans les instructions à ses agents diplomatiques (23). Par contre, d'autres auteurs (24) parmi lesquels Portocarrero Mutis de Colombie et Amalia Zavala Alvarez du Mexique (25) soutiennent que l'asile est un devoir qui comporte pour les Etats latino-américains l'obligation de le concéder aux persécutés politiques qui le sollicitent. Ce critère a été également défendu par l'Uruguay en 1939 lorsque ce pays a proposé que, dans la convention adoptée lors du Congrès sud-américain de droit international, soit insérée une règle remplaçant la faculté pour le diplomate d'accorder l'asile par une obligation qu'il assumerait vis-à-vis de tout individu qui aurait besoin d'une telle protection (26). Au moment de signer la Convention sur l'asile diplomatique à Caracas en 1954, il a fait de nouveau « une réserve concernant la partie de l'article II qui établit que l'autorité asilante n'est obligée, en aucun cas, d'accorder l'asile, ni de déclarer la raison de son refus ».

Le critère dominant est, d'après la pratique, que l'asile diplomatique n'entraîne aucun devoir de le concéder. C'est ce qui a été exprimé dans la Convention de Caracas de 1954; les événements qui ont eu lieu dans la République Argentine durant

(22) *El Asilo Diplomático*, Anuario Jurídico Interamericano, 1949. Pan American Union, Washington D.C., pp. 40 et ss.; v. aussi pour la discussion au cours de la session de Bath de l'Institut de Droit international sur le caractère obligatoire ou facultatif de l'asile, l'Annuaire 1950, vol. 43, II, pp. 223-229; d'après le rapporteur, M. Perassi, « reconnaître l'existence d'une faculté légitime d'accorder l'asile, constitue déjà un gain considérable ». Op. cit., p. 227.

(23) Décret n° 23, 113 du 12 avril 1934. V. Paulus da Silva Castro, *Consideracoes sobre O Direito de Asilo Diplomático*, Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, anno VI, Dec. 1950, n°s 11 et 12, p. 72.

(24) Le professeur Guggenheim au cours de la discussion lors de la session de Bath de l'Institut de Droit international sur l'asile « estimait que l'on pourrait limiter l'obligation d'asile au cas où la poursuite est entreprise en violation des droits fondamentaux de l'homme ». V. Annuaire, vol. 43, II, p. 227.

(25) Cf. Carlos Portocarrero Mutis, *El Derecho de Asilo* (thèse). Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogota, Ed. Lumer, 1945, p. 14; Amalia Zavala Alvarez, *La Corte Internacional de Justicia y el Asilo Diplomático* (thèse), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1952, p. 81.

(26) *Actas de la Reunion de Jurisconsultos de Montevideo*, de 18 de junio al 4 de agosto de 1939, Montevideo, 1940.

les mois de mai et juin 1956 l'ont confirmé lorsque le Chili a refusé l'asile à certaines personnes et il en a été de même en Bolivie lorsque l'Argentine a refusé d'accorder asile (27).

3. — LA COUTUME.

Plusieurs auteurs et certains gouvernements d'Amérique Latine soutiennent que l'asile constitue une « coutume inter-américaine » qui oblige les Etats qui n'ont pas ratifié les conventions panaméricaines en la matière à le respecter de la même manière que les autres; il leur donne également la faculté de l'accorder avec les mêmes privilèges que ceux que peuvent faire valoir les autres pays américains. On assure qu'un tel critère est inspiré par la tradition américaine en faveur de l'asile depuis le XIX^e siècle (28).

L'Asile Diplomatique, ensemble de règles conventionnelles plutôt que coutume interaméricaine.

Pour qu'il puisse considérer qu'une coutume existe ou qu'une règle coutumière est obligatoire pour un Etat déterminé, le droit international exige la réunion de deux éléments (29) : un élément matériel qui constitue « une pratique constante et uniforme » selon l'expression de la Cour Internationale de Justice, la « *inventarata consuetudo* », et un élément psychologique qui

(27) L'Ambassade de Chili à Buenos Aires refusa le 14 juin 1956 l'asile au capitaine Miguel Angel Murga et l'Ambassade d'Argentine refusa l'asile en Bolivie à M. Desiderio Rivero, par suite de l'absence de la condition d'urgence, étant donné que le gouvernement bolivien avait décrété une amnistie générale pour les délits politiques et qu'il n'existait pas une situation politique anormale dans le pays. Pour d'autres cas, v. infra, chap. IV.

(28) Notamment M. Calcedo Castilla, juge ad hoc de la Colombie dans l'affaire du droit d'asile, a soutenu qu'à son avis, « l'asile diplomatique est une coutume internationale de l'Amérique Latine ». C.I.J. Recueil, 1950, p. 370. Les gouvernements du Guatemala et du Salvador dans les notes à la C.I.J. ont exprimé le même avis. V. infra, chap. IV : les exposés des divers pays à la C.I.J. Une opinion contraire est soutenue par Felice Morgenstern, *Extra-territorial asylum*, B.Y.B.I.L., 1948, p. 242. D'autre part, selon le professeur Guggenheim, « le droit coutumier universel ne reconnaît plus l'asile diplomatique pour les réfugiés et criminels politiques dans l'hôtel de la légation. Toutefois, ce droit existe encore d'une manière restreinte dans les Etats de l'Amérique Latine ». Cf. *Traité de Droit international public*, tome I, Genève, 1953, p. 505.

(29) Cf. Max Sorensen, « *Les Sources du droit international*, Copenhague, 1946, p. 68; Finch, *The sources of Modern International law* dans « *Cursos Monográficos*, Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional », vol. I, pp. 487 et ss.; De Visscher, *Théories et réalités du Droit international public*, pp. 182-186.

reste quelquefois intangible et difficile à déterminer, d'après lequel se précise l'acceptation des Etats et par lequel telle conduite ou telle manière d'agir devient pour eux obligatoire, l'« *Opinio juris sive necessitatis* ». Ce critère, défendu par la majorité des auteurs et appliqué par la Cour Internationale de Justice dans l'affaire des Pêcheries entre la Norvège et l'Angleterre ainsi que dans l'affaire du Droit d'Asile entre la Colombie et le Pérou, est largement admis à l'heure actuelle. Mais nous devons également signaler ici qu'il existe une autre opinion selon laquelle l'élément psychologique n'est pas nécessaire pour déterminer l'existence et le caractère obligatoire d'une coutume. Ce second point de vue a été défendu principalement par le Professeur Kelsen (30), le Professeur Guggenheim (31) et Kopelmanas (32).

Le caractère de cette étude ne nous permet pas de développer ce point ni d'entrer dans des considérations plus approfondies et sans vouloir prendre position dans ce problème complexe et délicat, nous devons insister sur le point suivant : dans l'affaire du Droit d'asile, le Gouvernement du Pérou soutenait que la pratique latino-américaine de l'asile n'atteint pas le niveau d'une coutume parce qu'elle est dépourvue de l'*opinio juris sive necessitatis*, et que, par conséquent, le Gouvernement du Pérou n'était pas lié par une obligation juridique coutumière en matière d'asile interne. Le Gouvernement de la Colombie (33) par contre soutenait que « l'*opinio juris sive necessitatis* » est une notion bien difficile à délimiter dans son application juridique car les auteurs ne sont pas encore arrivés à se mettre d'accord sur cet élément constitutif de la coutume et que, de plus, la règle coutumière relative à l'asile américain n'a pas besoin du consentement exprès ou tacite de tous les Etats pour être valable au sens de l'alinéa b) de l'article 38 du Statut de la Cour. Dans son arrêt du 20 novembre 1950, la Cour a déterminé les conditions qui doivent être remplies pour que l'on puisse admettre l'existence d'une coutume. « Le Gouvernement de la Colombie — dit la Cour — s'est finalement prévalu d'une

(30) Cf. Hans Kelsen, *Principles of International Law*, New York, 1952, p. 311. V. aussi son Cours à l'Académie de Droit international de La Haye, Recueil des cours, vol. 84, pp. 122-131.

(31) Cf. Paul Guggenheim, *Les deux éléments de la coutume internationale*, dans la Technique et les principes du droit public. Etudes en l'honneur de George Scelle, Paris, tome I, pp. 276 et ss. V. aussi son *Traité de Droit international public*, tome I, Genève, 1953, pp. 46-53.

(32) Cf. Kopelmanas L. *Custom as Means of the creation of International Law*, British Yearbook of International Law, 1937.

(33) V. C.I.J., Mémoires, Plaidoiries et Documents, Affaire du Droit d'asile, Colombie c. Pérou, vol. II, Procédure orale, plaidoirie de M. Vasquez, pp. 67-78.

façon générale du droit international américain. En plus des règles conventionnelles déjà examinées, il s'est fondé sur une prétendue coutume régionale ou locale propre aux États de l'Amérique Latine. La partie qui invoque une coutume de cette nature doit prouver qu'elle s'est constituée de telle manière qu'elle est devenue obligatoire pour l'autre partie. Le Gouvernement de la Colombie doit prouver que la règle dont il se prévaut est conforme à un usage constant et uniforme, pratiqué par les États en question, et que cet usage traduit un droit appartenant à l'État octroyant l'asile et est un devoir incombant à l'État territorial. Ceci découle de l'article 38 du Statut de la Cour qui fait mention de la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit » (34). Dans ce paragraphe de l'arrêt, la Cour a indiqué sa position au sujet de la coutume en exigeant les deux éléments; mais quand elle analysa les précédents soumis à sa considération par la Colombie au sujet de l'existence et de la mise en vigueur d'une règle de qualification unilatérale et définitive en matière d'asile diplomatique, il fallut admettre la difficulté (soulignée par Kelsen et Guggenheim) de déterminer et de préciser l'existence de l'élément psychologique requis par elle. La Cour dit en effet : « Les faits soumis à la Cour relèvent tant d'incertitude et de contradictions, tant de fluctuations et de discordances dans l'exercice de l'asile diplomatique et dans les vues officiellement exprimées à diverses occasions; il y a un tel manque de consistance dans la succession rapide des textes conventionnels relatifs à l'asile, ratifiés par certains États et rejetés par d'autres et la pratique a été influencée, à tel point par des considérations d'opportunité politique dans les divers cas, qu'il n'est pas possible de dégager de tout cela une coutume constante et uniforme, acceptée comme étant le droit en ce qui concerne la prétendue règle de la qualification unilatérale et définitive du délit ». Cependant, en raison du fait que l'asile a été pratiqué avec une telle fréquence et de ce que divers États l'ont exposé à la Cour, il fut difficile pour elle de nier l'existence d'une coutume, et en dernier lieu elle ajouta : « À supposer que cette coutume existât entre certains États seulement de l'Amérique Latine, elle ne pourrait être opposée au Pérou qui, loin d'y avoir adhéré par son attitude, l'a au contraire répudiée en s'abstenant de ratifier

(34) C.I.J., *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1950, p. 276. V. H. Briggs, *Colombian Peruvian asylum case and proof of customary international Law*, *American Journal of International Law*, 1951, pp. 728 et ss.; Julliy Laurent, *L'Asile diplomatique devant la Cour internationale de Justice*, *Friedens-Warte*, 1951, pp. 20-21; aussi Guggenheim, *Traité*, tome I, p. 48, note (1). De Visscher, *op. cit.*, p. 225; v. aussi Charpentier J., *La Reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, 1956, pp. 177-182.

les Conventions de Montevideo de 1933 et 1939 ». Ce qu'il est intéressant de relever à ce stade de notre étude c'est que l'existence de l'élément psychologique est requise; l'*opinio juris* est difficile à préciser, particulièrement lorsque la pratique des Etats est influencée par des considérations d'ordre politique.

On ne peut dire qu'il existait une coutume lorsque les Etats d'Amérique Latine ont commencé à pratiquer l'asile diplomatique; il s'agissait plutôt alors d'un usage, parce que l'usage en droit international n'oblige pas et que l'exercice de l'asile n'était pas obligatoire. Certains Etats ont prétendu se délier et en abandonner la pratique, encore que plus tard ils l'aient exercé de nouveau : ce fut le cas du Pérou en 1867, de Haiti en 1908 et du Venezuela durant de longues années. Après que les Etats de l'Amérique Latine aient adopté les différentes conventions, les règles relatives à l'asile ne se sont plus limitées uniquement à sa concession par une mission diplomatique et à son respect par l'Etat territorial, mais elles ont compris encore de nombreux autres aspects, tels que la qualification du délit, les périodes où l'asile peut être octroyé, la conduite des asilés vis-à-vis de la légation qui leur accorde refuge et les moyens de mettre fin à l'asile. Nous pensons que c'est là que réside le vrai problème. La question de savoir si l'asile en général, c'est-à-dire la pratique d'octroyer l'asile, constitue ou non une coutume à l'heure actuelle, est un programme qui a été dépassé par le fait que tous les Etats d'Amérique Latine sont liés par l'un ou l'autre des traités qui existent en la matière. C'est ainsi que *stricto sensu* on ne peut parler de l'asile diplomatique comme d'une coutume inter-américaine, mais bien plutôt comme d'un ensemble de règles qui pour la plupart sont conventionnelles et dont quelques-unes sont d'ordre coutumier.

4. — LE DROIT CONVENTIONNEL LATINO-AMERICAIN.

L'ensemble des traités et des conventions qui forment le droit conventionnel latino-américain joue un rôle très important dans cette matière. Dans certains cas, les diverses conventions adoptées — nous en ferons mention aux chapitres suivants — recueillent les résultats de la pratique observée par les Etats, au fur et à mesure de son évolution, et ainsi la codifie; dans d'autres cas, elles contiennent des principes nouveaux et apportent une solution aux problèmes qui se posaient antérieurement en raison de l'absence de normes conventionnelles applicables qui

auraient été considérées comme obligatoires par tous les Etats. C'est pourquoi il importe de préciser que toutes les règles contenues dans les conventions adoptées ne constituent pas l'énonciation de règles préexistantes, mais que, dans de nombreux cas que nous aurons l'occasion d'examiner, ce sont des normes créées et adoptées pour résoudre des situations qui, antérieurement, donnaient lieu à controverse et pour rendre plus efficace la protection qui est accordée au moyen de l'asile (35). L'adoption des conventions panaméricaines avait également pour but de supprimer les causes qui provoquaient auparavant des conflits entre Etats et de limiter l'exercice de l'asile pour empêcher et supprimer les abus auxquels il donnait lieu. Enfin, le but présent à l'esprit des signataires de la convention de Caracas, a été de rendre plus claire la portée de l'institution afin que désormais plus aucun doute ne soit possible.

Plusieurs Etats d'Amérique Latine n'ont pas signé certaines de ces conventions, d'autres ne les ont pas ratifiées; cependant, tous pratiquent l'asile tant de manière active que passive. Cela signifie que la non-souscription et la non-ratification d'une convention n'ont pas placé et ne placent pas ces pays en marge de la pratique. Certes, une convention ou un traité obligent un Etat uniquement lorsqu'ils ont été ratifiés, mais on ne peut prétendre que la non-souscription ou la non-ratification d'un accord international déterminent le « rejet » ou la « répudiation » de cette convention ou de la matière qu'elle règle, comme l'a prétendu la Cour dans le paragraphe que nous avons transcrit ci-dessus. C'est ici que l'existence d'une règle coutumière joue un rôle très important et c'est pour cela que nous avons donné les éclaircissements nécessaires concernant la teneur du droit conventionnel. Il faut ajouter à cela la valeur que le droit international attribue aux déclarations officielles des organes compétents de l'Etat ou aux manifestations de volonté des Etats qui peuvent être placés dans cette situation.

Le droit conventionnel américain comprend les conventions panaméricaines de La Havane de 1928, de Montevideo de 1933 et de Caracas de 1954, les traités sud-américains de Montevideo de 1889 et de 1939 et le traité bolivarien de 1911 dont nous analyserons le contenu au cours de la présente étude.

(35) L'opinion du Comité juridique de Rio est dans le même sens : « Les conventions ou traités sur l'asile, par la nature de la matière envisagée, doivent être considérés comme des instruments énonciatifs du Droit international coutumier en vigueur, sauf quand il se dégage de leur texte, d'une façon expresse ou tacite, qu'il s'agit de faire entrer dans la pratique de nouveaux principes, de nouveaux droits ou de nouvelles obligations ». Op. cit., p. 284.

5. — LA JURISPRUDENCE.

Nous avons déjà mentionné précédemment l'arrêt rendu le 20 novembre 1950 par la Cour Internationale de Justice dans l'affaire du Droit d'asile entre la Colombie et le Pérou. La même cour a rendu encore deux arrêts additionnels : celui du 27 novembre 1950 déclarant sans fondement la pétition d'interprétation que la Colombie avait faite et celui du 13 juillet 1951 dans l'affaire connue comme « Haya de la Torre » qui traite de la manière d'exécuter le premier arrêt et de mettre fin à l'asile de M. Haya de la Torre (36).

6. — LA PRATIQUE DIPLOMATIQUE.

Il existe également dans tous les pays d'Amérique Latine de nombreux cas d'asile qui, bien qu'ils n'aient pas été soumis à un tribunal international pour être résolus, constituent un matériel précieux, révélateur de la pratique latino-américaine. Parmi eux on peut citer les cas d'asile qui se sont présentés au Chili en 1891 et en Bolivie en 1946. A cette occasion, le Corps diplomatique a soutenu une discussion avec le gouvernement bolivien faisant valoir le droit des missions diplomatiques qui accordent l'asile non seulement de qualifier le délit, mais aussi d'exiger des garanties pour l'évacuation des asilés, ainsi que l'obligation pour la Bolivie de délivrer des sauf-conduits (37). Il y a également le cas de l'ancien Président du Venezuela le Dr Romulo Bethancour, porté devant l'Organisation des Etats Américains pour obliger le gouvernement du Venezuela à délivrer le sauf-conduit nécessaire pour permettre le départ du réfugié (38). De même, celui du Capitaine Alfredo Silva Romero asilé dans la légation du Guatemala en Colombie présente une certaine importance en raison de la correspondance échangée entre les deux pays sur le point de savoir si les militaires jouissent du droit d'asile, et sur la faculté de l'Etat asilant de qualifier

(36) C.I.J., Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1950 et 1951. V. infra, chap. IV, « Le cas de Haya de la Torre ». V. Gonidec, *L'affaire du droit d'asile* dans Revue générale de Droit international public, 1951; Briggs, op. cit.; July Laurent, op. cit.; Barcia Trelles, *El Derecho de Asilo Diplomático y el caso de Haya de la Torre*, Revista Española de Derecho Internacional, vol. III et IV et la bibliographie citée dans les Annuaires de la C.I.J.; aussi Morgenstern, *Diplomatic asylum*, The Law Quarterly Review, jul. 1955, et Boletín del Colegio de Abogados de Guatemala, 1953.

(37) Cuerpo Diplomático, *Derecho de Asilo*, Gestion realizada ante el Excelentísimo Gobierno de Bolivia, Julio-sept. 1946, La Paz

(38) *Annales de l'Organisation des Etats Américains*, vol. I, n° 2, 1949, p. 222. V. infra, chap. III. *L'affaire de Romulo Bethancour et sa considération par l'Organisation des Etats Américains*.

le délit. On peut citer également le cas analogue de l'actuel Président du Guatemala, le Colonel Castillo Armas et de ses compagnons qui obtinrent asile dans la légation de Colombie au Guatemala lorsqu'ils s'évadèrent du centre où ils étaient emprisonnés — et bien d'autres encore auxquels on se rapporte dans diverses publications (39). Tous ces cas, importants par le fait même des discussions auxquelles ils ont donné lieu, jettent une lumière sur les modalités de la pratique de l'Amérique Latine.

7. — LA DOCTRINE.

On sait que les opinions des jurisconsultes, malgré la mention qui en est faite dans l'article 38 du Statut de la Cour Internationale de Justice, ne sont pas une source du droit international et ne peuvent être placées sur le même rang que la coutume et le droit conventionnel; elles jouent cependant un rôle très important. Les études de certains juristes sur l'asile ont contribué en grande partie à clarifier les concepts, à mettre en relief l'existence de lacunes dans les divers traités suggérant des formules pour rendre le droit d'asile plus effectif. Toutefois, on peut signaler qu'une grande partie de la doctrine existant en la matière a mis l'accent sur des considérations d'ordre théorique et philosophique, sans se livrer à une étude plus approfondie de la pratique. Nous croyons que cette critique peut être faite à la doctrine antérieure au cas Haya de la Torre et que peu nombreux sont les ouvrages qui, selon notre critère, ont approfondi le problème jusqu'à déterminer la nature de l'institution, la portée ou l'extension d'une règle déterminée et les variantes qui ont été enregistrées (40). Par contre la doctrine postérieure au cas Haya de la Torre a évité en grande partie cet inconvénient et ceci est indubitablement dû au fait

(39) Sic. Tobar y Borgoño, op. cit.; La Pradelle et Niboyet, *Répertoire de Droit international*, vol. II, étude de M. Leon Alcindor; Simon Plana Suarez, op. cit.; Cabral de Moncada, op. cit.; v. aussi les *Mémoires et plaidoiries sur les affaires du droit d'asile et de Haya de la Torre*, et certains comptes rendus des Ministères des Affaires Etrangères des Etats latino-américains. Les journaux latino-américains donnent des informations sur presque tous les cas d'asile en Amérique en raison de l'intérêt qu'ils suscitent sur tout le continent.

(40) Parmi eux v. Hildebrando Accioly, *Tratado de Derecho Internacional Publico*, tomo II, Imprenta Nacional, Rio de Janeiro, 1946; Carlos Bollini Shaw, *Derecho de Asilo*, Buenos Aires, 1937; Mario Fuentes Pieruccini, *Teoria de Derecho de Asilo*, Guatemala, 1947; Alejandro Deustua, *Derecho de Asilo*, dans *Revista Peruana de Derecho Internacional*; Jose Matos, *Curso de Derecho Internacional Privado*, Guatemala, Tipografia Nacional, 1941; Felice Morgenstern, *Extraterritorial Asylum*, British Yearbook of International Law, 1948; Tobar y Borgoño, op. cit.; Alejandro Alvarez, *Le Droit international américain*, Paris, 1910.

que la Cour a mis en évidence l'existence de lacunes dans le droit conventionnel et qu'elle a exposé des points de vue que les auteurs ont estimé ne pas être le reflet de la réalité juridique latino-américaine (41). D'autre part, l'asile diplomatique a été l'objet d'une plus grande attention de la part des juristes de l'Amérique Latine que de la part des juristes européens ou asiatiques (42), et cela s'explique par le fait que c'est en Amérique Latine qu'il a été le plus largement appliqué et c'est dans cette région qu'il a été consacré comme une institution de droit international particulière à ces pays.

Par ailleurs, il faut prendre en considération les résolutions de diverses institutions scientifiques, telles que l'Institut de Droit International qui, en 1939, a commencé à étudier le problème et qui, en 1950, a donné un nouvel essor à l'asile par sa résolution sur l'asile en droit international public adoptée lors de sa session à Bath. Outre certains principes au sujet de l'asile territorial, cette résolution traite de l'asile octroyé par les États hors du territoire, c'est-à-dire dans « un autre endroit relevant de certains de ses organes » (43). D'après l'Institut, l'asile peut être accordé dans les hôtels des missions diplomatiques, les consulats, les bâtiments de guerre, les navires d'État affectés à des services publics, les aéronefs militaires et les lieux relevant d'un organe d'un État étranger admis à exercer autorité sur le territoire. L'asile peut être octroyé à tout individu dont la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté est menacée par des actes de violence, soit parce que les autorités locales sont les auteurs de ces actes ou qu'elles les provoquent, soit parce qu'elles les tolèrent ou qu'elles sont impuissantes à défendre l'individu contre eux.

(41) Notamment, Lucio Moreno Quintana, *Derecho de Asilo*, Buenos Aires, 1952; Simon Plana Suarez, op. cit.; Paul Gonidec, *L'affaire du droit d'asile*, dans R.G.D.I.P., 1951; Francisco J. Ursua, *El asilo diplomatico*, Mexico, 1952; Carlos Urrutia Aparicio, *Opusculo sobre el Derecho de Asilo Diplomático*, Guatemala, 1952.

(42) Parmi les juristes européens qui ont voué leur attention à ce sujet v. Paul Fauchille, dans son éminent *Traité de Droit international public*, tome I, 3^{me} partie, Paris, 1926; Egidio Reale, *Droit d'asile*, dans *Recueil des Cours*, n° 63, 1937; Leon Alcindor, *Asile*, dans le *Répertoire de Droit international*, vol. II; Maurice Bourquin, op. cit., vol. 16; Sir Cecil Hurst, op. cit., *Recueil des Cours*, vol. 13, 1926; Paul Pradier-Fodéré, dans son célèbre *Traité de Droit international*, tome III; Hugo Cabral de Moncada, op. cit.; Felice Morgenstern, op. cit. B.Y.B.I.L., 1948. Parmi les ouvrages de juristes du Proche-Orient, v. Abdallah Bahramy, *Le Droit d'asile*, Paris, Rousseau & Cie, 1938.

(43) V. *Annuaire* 1939 et 1950.

Chapitre II

Evolution de l'asile diplomatique en Amérique Latine.

Les différentes périodes

La doctrine est d'accord pour reconnaître que les pays latino-américains ont une tradition en faveur du droit d'asile qui date de l'époque de leur indépendance, soit approximativement du milieu du XIX^e siècle. Mais nous croyons qu'à l'origine ce ne furent pas les Etats latino-américains qui utilisèrent et concédèrent cette protection, mais les représentations diplomatiques des pays européens et des Etats-Unis d'Amérique du Nord qui, en raison des facteurs politiques signalés antérieurement, la concédèrent à des persécutés pour des délits ou mobiles politiques (1).

Connu et pratiqué couramment en Europe avant l'indépendance des pays américains, l'asile était fondé principalement sur la fiction d'exterritorialité des missions diplomatiques et provoqua plusieurs conflits qui contribuèrent au fait qu'il ne soit plus exercé en Europe à cette époque; mais il a été recueilli et pratiqué à nouveau en Amérique Latine lorsque les pays européens et les Etats-Unis d'Amérique établirent les premières missions diplomatiques permanentes dans les capitales des nouvelles républiques hispano-américaines. On peut citer par exemple des cas d'asile, non seulement dans des consulats mais également dans des légations, accordé par la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis à Haïti; l'asile accordé au colonel Arteaga en 1851 par le Ministre des Etats-Unis au Chili, contre lequel le Chili s'éleva en prétendant qu'il s'agissait d'un délinquant de droit commun; l'asile accordé au général Monagas et à ses ministres, tant par le chargé d'affaires de Grande-Bretagne

(1) V. Carlos Wiese, *Le Droit International appliqué aux guerres civiles*, Lausanne, 1898; Luis Albertini, *Derecho Diplomático*, Paris, 1866.

que par celui de France au Venezuela en 1858, ce qui provoqua de sérieux débats entre le gouvernement vénézuélien et les missions diplomatiques indiquées, au point de motiver une intervention de la France et de la Grande-Bretagne afin de le rendre effectif et d'obtenir l'évacuation du général Monagas (2); l'asile concédé au Pérou en 1863 par la Grande-Bretagne; en 1865 par les Etats-Unis au général Canscco; en 1867 par le chargé d'affaires de France à Lima au général Vivanco et à ses compagnons, et l'asile octroyé au général Miguel Garcia Granados par le Ministre de Grande-Bretagne au Guatemala en 1870, ainsi que beaucoup d'autres encore qu'il serait superflu de mentionner. Ce furent donc les missions diplomatiques des pays indiqués qui, sur plus d'un point, ont établi les normes applicables durant cette époque et les Etats latino-américains n'ont fait qu'accepter ce privilège considéré comme une conséquence de l'exterritorialité et, de leur côté, ils l'ont recueilli et appliqué subséquemment en faveur des persécutés politiques qui le sollicitaient. Il ne faut pas oublier que lorsque l'Amérique Latine était encore une colonie espagnole, l'ASILE RELIGIEUX fut reconnu et accepté et qu'il est considéré comme étant l'antécédent le plus immédiat de l'asile diplomatique. Ceci aide à comprendre pourquoi il fut facile pour ces pays d'accepter l'asile diplomatique et de le respecter (3).

Pour pouvoir analyser convenablement l'évolution de la pratique de l'asile, c'est-à-dire non seulement la manière dont il a été exercé, mais aussi sa réglementation, il faut distinguer diverses périodes ou étapes, qui ont été marquées par des événements politiques importants survenus dans certains pays. Le grand nombre et l'intensité de ces événements font que l'évolution de l'asile y est liée, comme elle est liée à des événements d'ordre international qui ont eu des répercussions sur la vie juridique de ces pays. Nous estimons qu'on peut distinguer quatre étapes successives : la première, depuis l'acceptation de l'asile jusqu'à l'adoption du premier traité international dans lequel il est réglé ; la seconde, depuis la signature de ce traité jusqu'à la Conférence panaméricaine de La Havane en 1928, au cours de laquelle fut adoptée la première convention générale sur l'asile; la troisième étape, depuis la Conférence panaméricaine en 1928 jusqu'au célèbre cas Haya de la Torre, et enfin depuis ce cas jusqu'à nos jours, la période actuelle.

(2) V. Plana Suarez, op. cit., pp. 380 à 499.

(3) Cf. Adolfo Molina Orantes, « Aspectos históricos del Derecho de Asilo en Guatemala ». *Revista Guatemalteca de Derecho Internacional*, 1954, n° 1, pp. 106-119.

1. — L'ASILE DEPUIS SON ADOPTION JUSQU'AU CONGRES DE MONTEVIDEO EN 1888

Depuis l'époque à laquelle l'asile commença graduellement à être accepté et pratiqué par les pays latino-américains jusqu'à l'adoption du premier traité international, se déroule une période caractérisée par les efforts de certains pays en vue de le supprimer, de le réduire à leur portée ou de le réglementer. Il fut néanmoins pratiqué en diverses occasions selon les usages en vigueur, et c'est à cela que sont dues les tentatives de réglementation qui sont le reflet de ce que l'on croyait être le droit international à cette époque.

a) *Les règles de Lima de 1865.*

Le premier essai de réglementation partielle a eu pour origine l'asile accordé au général Canseco par le Ministre des Etats-Unis au Pérou et a poussé le Corps diplomatique à Lima à chercher un accord pour en fixer les buts et fondements. Le 12 mai 1865, le Corps diplomatique a énoncé que : « Indépendamment des limites au droit d'asile émanant des instructions des gouvernements qui ont accrédité les agents diplomatiques dans le pays auquel appartient le réfugié, ou stipulé dans les traités, il y a encore des limites que la prudence de l'agent diplomatique lui conseille » et pour cela « le Corps diplomatique adopte et considère comme très prudentes les instructions données au Ministre du Brésil par son gouvernement et desquelles il résulte que l'asile devra être accordé avec la plus grande réserve et être limité au temps nécessaire pour que le réfugié puisse se mettre en sûreté d'une autre manière, et il appartient d'ailleurs à l'agent diplomatique de faire tout son possible pour obtenir ce résultat » (4). En éclairant le contenu de l'accord antérieur, l'acte souligne que les principes antérieurs avaient un caractère « ad interim », tandis que chaque ministre portait le fait à la connaissance de son gouvernement et demandait des instructions, en communiquant expressément que la discussion qui avait eu lieu sur le droit d'asile n'avait traité que des délits politiques. Parmi les missions diplomatiques qui participèrent à l'adoption de cet accord figurent les ministres du Brésil, du Chili, de Bolivie et du Guatemala et les règles, bien que peu précisées, laissaient une marge excessive à l'interprétation individuelle des chefs de mission (5). Mais elles soulignent que

(4) Cf. Paul Pradier-Fodéré, *Traité*, tome III, p. 318.

(5) Cf. Pradier-Fodéré, *Cours de Droit diplomatique*, 2^{me} éd., Paris, 1899, tome II, p. 94

l'asile doit être concédé avec « la plus grande réserve » et pour un délai strictement indispensable ou nécessaire afin que le réfugié puisse se mettre hors de danger d'une autre façon; le diplomate qui accorde l'asile doit assumer l'obligation de faire tout son possible pour que le réfugié puisse rester hors de danger, c'est-à-dire au moyen des garanties convenues avec le gouvernement territorial.

L'aspect de la concession de l'asile avec « la plus grande réserve » était devenu évident dans le cas du général Miguel Garcia Granados asilé à la légation de Grande-Bretagne au Guatemala en 1870, lorsque la légation britannique refusa de répondre au gouvernement guatémaltèque s'il avait accordé ou non l'asile à ce général (6). D'autre part, déjà dans des cas antérieurs, tels que ceux enregistrés au Chili en 1851 (le cas du colonel Arteaga) et ceux de certains ministres du général Monagas à qui les chargés d'affaires de France et de Grande-Bretagne avaient accordé l'asile au Venezuela en 1858, la discussion entre les gouvernements et les missions diplomatiques avait porté sur la catégorie de délinquants des réfugiés, et bien que la notion de « délit politique » n'était pas admise à l'époque comme elle l'est aujourd'hui, on arriva à la conclusion que seuls les délinquants politiques pourraient bénéficier du droit d'asile. Malgré tout, il y eut des cas où des individus traduits en justice parce qu'ils étaient responsables civilement cherchèrent la protection d'une ambassade et où celle-ci leur fut concédée; un auteur de l'époque se plaint (7) des abus que cette pratique engendrait.

b) *La suppression du droit d'asile au Pérou en 1867.*
Intervention du Corps diplomatique.

Un nouvel incident eut lieu au Pérou lorsque le chargé d'affaires de France à Lima, M. Vion, donna asile au général Manuel Ignacio Vivanco, à MM. Pedro José Calderon, Jorge Soazo et Pedro José Carrillo. Le gouvernement péruvien sollicita la remise des réfugiés, mais elle lui fut refusée par une note de la légation de France en date du 24 avril 1866. Le gouvernement français approuva la conduite du chargé d'affaires, qui avait suggéré au ministre des Affaires Etrangères du Pérou de réunir le Corps diplomatique, pour « fixer définitivement les

(6) Cf. José Matos, *Curso de Derecho Internacional Privado*, Guatemala, 1941, pp. 589-590.

(7) L.E. Albertini, op. cit., p. 143.

normes auxquelles devait se soumettre l'asile » (8). Le gouvernement péruvien, profitant de l'initiative française, commença une série de consultations tout particulièrement avec la République Argentine et le Chili, dans le but de trouver un terrain d'entente pour essayer de supprimer l'asile diplomatique en raison des problèmes qu'il occasionnait. La réunion du Corps diplomatique, qui avait été suggérée par le chargé d'affaires de France, eut lieu le 15 janvier 1867 sous la présidence du ministre des Affaires Etrangères du Pérou, M. Toribio Pacheco, et avec la participation du chargé d'affaires de Grande-Bretagne, du ministre d'Italie, du chargé d'affaires de Hawaï, des ministres du Chili, de Bolivie, de France et des Etats-Unis. La réunion eut pour objet d'établir certains principes en matière d'asile diplomatique, mais n'arriva à aucun résultat concret à cause du désaccord qui survint entre le Corps diplomatique qui soutenait le droit d'asile (à l'exception du ministre des Etats-Unis), et le ministre des Affaires Etrangères du Pérou qui cherchait à le supprimer. Après cette première réunion, le Corps diplomatique se réunit en session le 21 janvier 1867 et, loin de se ranger à l'avis du ministre péruvien, il fit les remarques suivantes : a) que l'asile émane de l'exterritorialité sur laquelle se base le principe incontestable de l'inviolabilité des ministres publics et de leur suite; b) qu'il n'y a pas de raison plausible pour supprimer l'inviolabilité de la suite des ministres et qu'elle doit même s'étendre encore à d'autres personnes qui, dans certains cas, cherchent leur protection; c) que limiter l'asile serait aussi grave que de méconnaître le principe de l'exterritorialité; d) que des raisons de convenance politique et de dignité sur lesquelles se base la fiction de l'exterritorialité existent pour protéger, grâce à l'asile, des personnes étrangères à la légation, et e) que l'humanité et la civilisation conseillent de respecter l'asile, tant qu'une personne est victime de violentes persécutions qui peuvent menacer sa vie (9).

A cette occasion, on n'essaya pas de codifier les règles en vigueur, mais afin d'obtenir que l'asile soit concédé et qu'il soit respecté, on essaya seulement de préciser certains points comme suit :

« 1° — Il est rationnel d'accepter des modifications et restrictions au droit d'asile, conciliables avec la liberté d'action juridictionnelle de la souveraineté du pays où

(8) Cf. Pradier-Fodéré, *Cours*, tome II, pp. 93-105; Accioly, *Traité*, tome II, p. 348; aussi Ellery C. Stowell, *Intervention in International Law*, 1921, pp. 243-248.

(9) Plana Suarez, *op. cit.*, p. 358; Moore, *Digest*, vol. II, pp. 838 et ss.

se produit le cas et avec l'impartialité absolue des ministres dans les affaires intérieures du pays.

» 2^o — Il ne fait aucun doute qu'il ne faut pas accorder l'asile aux délinquants de droit commun.

» 3^o — Qu'il ne semble pas juste et qu'il ne convient pas de l'accorder à n'importe quel individu compromis dans des affaires politiques.

» 4^o — Lorsque le recherché est poursuivi d'une manière extraordinaire, par le peuple en agitation ou par la force publique et que sa vie est menacée, il serait inhumain de le laisser exposé aux passions de ses poursuivants (10). »

Les conclusions de la Conférence diplomatique furent notifiées au Ministère des Affaires Etrangères péruvien qui se refusa à les accepter et qui convoqua, de son côté, une seconde réunion à la Chancellerie le 29 janvier, sans arriver à aucun résultat puisque les représentants diplomatiques ainsi que le ministre Pacheco renouvelèrent leurs conclusions. En conséquence, le gouvernement péruvien remit le 29 janvier 1867 au Corps diplomatique un memorandum (11) dans lequel il avait fait une analyse détaillée des opinions des auteurs adversaires de l'asile, des critiques de ses fondements et de l'opportunité de le supprimer, en concluant : « 1. Le Gouvernement péruvien ne reconnaîtra plus dorénavant l'asile diplomatique tel qu'il était pratiqué jusqu'à présent au Pérou. il ne le reconnaîtra que dans les limites fixées par le droit international, limites qui permettent la solution des questions qui pourraient se poser dans les cas exceptionnels d'asile ; 2. Comme l'asile diplomatique subsiste dans les autres Etats de l'Amérique et que le Pérou est admis à l'exercer par l'intermédiaire de ses légations, il renonce, en ce qui le concerne, à ce privilège, du moment qu'il ne le reconnaît pas aux légations de ces dits Etats sur son propre territoire » (12).

c) *La position du Venezuela.*

Quelques années plus tard le gouvernement du Venezuela adopta la même position, ainsi qu'en témoigne l'exposé qu'il fit au Parlement en 1880 dans les termes suivants : « Sous

(10) Rapport de M. Benigno Malo au Gouvernement d'Equateur; Plana Suarez, op. cit., p. 359.

(11) Pradier-Fodéré, *Cours*, pp. 93-105 et Nolan L. Clinton, « Limitations upon the right of Diplomatic Asylum in Peru, 1867 », *World Affairs*, sept. 1934, vol. 97, n° 3, pp. 176-178.

(12) Ibid. Pradier-Fodéré, p. 102; Clinton, op. cit., p. 177.

d'autres aspects, ce qui s'appelait le droit d'asile dans les légations et consulats a été modifié, bien qu'il soit encore pratiqué indûment dans quelques-unes de ces faibles républiques qui, malgré qu'elles clament contre son usage, se voient obligées de le concéder, comme elles disent, par considérations humanitaires et par sympathie envers le malheur ...En ce qui concerne les résidences des ministres publics et les navires de guerre, personne ne conteste le droit de l'Etat intéressé de prétendre, avec tous les égards du cas, à ce que lui soit livré celui qui s'y abrite pour se soustraire à l'action des autorités. Soutenir la pratique contraire, équivaldrait à donner un droit d'intervention constant aux agents diplomatiques étrangers dans des questions politiques, mettant en danger leur neutralité et portant atteinte à la souveraineté nationale » (13).

d) *Les limitations imposées par la Colombie au droit d'asile et leur rectification.*

La Colombie prétendit également réduire la portée du droit d'asile. Le ministre des Affaires Etrangères adressa une circulaire au Corps diplomatique à Bogota au sujet de l'asile octroyé à M. Antonio Uribe par la légation d'Argentine à Bogota.

Dans la circulaire du 16 février 1885, le gouvernement colombien exposait ce qui suit :

« Reconnu comme il l'est par de savants publicistes que le droit d'auto-conservation et de suprême défense de l'Etat prime toute autre considération, et même que les immunités dont jouissent les diplomates, mon gouvernement procédera, le cas échéant, en s'inspirant de cette règle, si l'occasion, heureusement éloignée, se présentait. Mon gouvernement, toutefois, a pleine confiance dans l'honorable corps diplomatique accrédité dans la capitale, dont Votre Excellence est un membre si éminent et je crois qu'il ne donnera pas lieu à l'éventualité de réclamer des individus réfugiés dans leurs résidences et poursuivis pour des raisons quelconques par l'autorité légale; car on doit supposer que, comme il ne s'agit pas de protéger qui que ce soit contre des rigueurs sauvages, il ne voudra pas s'immiscer dans nos malheureuses guerres civiles (14). »

(13) Plana Suarez, op. cit., p. 505.

(14) Antonio José Uribe, *Anale Diplomáticos y Consulares de Colombia*, vol. IV, Bogota. p. 351; v. aussi C.I.J. *Affaire du Droit d'Asile, Mémoires, Plaidoiries et Documents*, vol. I, p. 63.

Le Corps diplomatique repoussa les conclusions de cette circulaire et répliqua au ministre des Affaires Etrangères de Colombie que s'il lui était possible de solliciter le retrait du ministre diplomatique, il ne pouvait par contre s'introduire par la force dans l'hôtel de la mission et soustraire les asilés. Ces déclarations obligèrent le gouvernement colombien à adresser une autre circulaire, le 27 février 1885, dans laquelle il rectifiait sa position. De cette nouvelle circulaire, nous extrayons les passages suivants :

« ... bien qu'au fond les points de vue du gouvernement de Colombie sont en parfait accord avec la réponse de Votre Excellence en ce qui concerne l'asile accordé dans les hôtels des légations étrangères aux ressortissants nationaux qui interviennent dans la politique de mon pays, considérant cependant les réserves auxquelles certains paragraphes de ma communication à ce sujet ont donné lieu de la part de Votre Excellence sur l'inviolabilité de son domicile, je dois déclarer à Votre Excellence que cette inviolabilité sera respectée d'une manière absolue par mon gouvernement, et que même dans le cas, moralement impossible, où la propre existence et la stabilité de ce gouvernement seraient menacées en raison de cette inviolabilité, il ferait appel pour se défendre, à des procédés qui n'amèneraient sûrement pas à passer outre à ces privilèges diplomatiques.

» De plus, ma note précédente, que la présente communication ne fait que compléter, fut dictée en raison d'une dénonciation reçue par mon gouvernement et selon laquelle un Colombien voulait se prévaloir des immunités reconnues à un drapeau étranger, pour ne pas être assujéti au paiement proportionnel des emprunts obligatoires, cas qui a vivement surpris mon gouvernement et auquel il se propose de remédier en prenant les mesures nécessaires, mais dans les limites prescrites par les égards et coutumes internationales (15). »

e) *La position des autres Etats latino-américains.*

Des situations analogues se présentèrent dans d'autres pays d'Amérique Latine. Il est intéressant de remarquer que les gouvernements de ces pays prétendaient restreindre le droit

(15) Uribe, op. cit., p. 352; aussi C.I.J., *Affaire du Droit d'Asile, Mémoires, Plaidoiries et Documents*, p. 369.

d'asile sur leur propre territoire, mais que leurs représentants diplomatiques à l'étranger, par contre, l'exerçaient en faveur des poursuivis pour délits ou motifs politiques. Ceci dénote le manque d'accord et d'uniformité entre les pays latino-américains à ce sujet. Cependant, certaines bases existaient et on peut soutenir que c'était celles énoncées par la Conférence diplomatique de Lima de 1867, puisqu'elles furent invoquées à plusieurs reprises dans certains autres pays, comme la Colombie et le Guatemala. Le Mexique et les pays centro-américains n'eurent pas à se préoccuper de limiter l'asile, puisque les cas en étaient assez rares. Les asiles octroyés au Mexique par le chargé d'affaires du Pérou, M. Manuel Nicolas Corpancho, aux politiciens attachés à l'administration du président déposé Benito Juarez, en 1863, furent respectés, bien qu'avec mauvaise grâce, par le gouvernement mexicain. Furent également respectés l'asile accordé au Guatemala en 1870 par le ministre de Grande-Bretagne et d'autres accordés par les légations et consulats des Etats-Unis en Amérique Centrale ; le gouvernement des Etats-Unis justifiait cette concession par des motifs éminemment humanitaires (16).

2. — LE TRAITE DE MONTEVIDEO DE 1889 ET LA REGLEMENTATION ULTERIEURE DE L'ASILE DIPLOMATIQUE

Nous estimons que le début de la seconde étape de l'évolution de l'asile diplomatique est marqué par la réunion du premier congrès sud-américain de droit international à Montevideo, à la fin de l'année 1888, auquel furent invités tous les pays d'Amérique du Sud, mais auquel seuls l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay, le Chili, le Pérou et l'Uruguay participèrent. Ces pays adoptèrent un Traité de droit pénal international dans lequel le droit d'asile se trouvait réglementé tant du point de vue territorial que du point de vue extraterritorial. Le projet de ce traité fut élaboré par le Dr Roque Saenz Peña, délégué de l'Argentine, en tenant compte des études réalisées par le plénipotentiaire bolivien le Dr Vaca Guzman, et les buts furent exposés dans les termes suivants : « L'asile diplomatique n'existe pas pour ce qui a trait aux délits de droit commun; les condamnés doivent être livrés au gouvernement auprès duquel est accréditée la mission, tout comme sur le territoire. En ce qui concerne les condamnés politiques, on a observé et respecté les usages de l'asile de façon si générale et si étendue que de nombreux conflits

(16) Cf. Hackworth, *Digest*, vol. II, pp. 625-633.

ont été créés. Selon la commission, les légations doivent jouir des prérogatives de l'asile politique, mais elles doivent aussi consulter la sécurité de la nation qui les reçoit » (17).

On essayait surtout de réglementer l'asile, dans le but de limiter son exercice et d'éviter les conflits auxquels pourrait donner lieu un usage sans restriction. L'article 17 de ce traité a atteint ce but en établissant l'inviolabilité de l'asile pour les poursuivis politiques, mais les coupables de délits de droit commun, asilés dans une légation devront être livrés par le chef de celle-ci aux autorités locales sur la demande du Ministère des Affaires Etrangères si elles ne le font pas spontanément. Selon le traité, l'asile sera respecté quand il s'agit de persécutés politiques, mais le chef de la légation est obligé de mettre au courant le gouvernement local et celui-ci pourra exiger que le poursuivi soit conduit hors du territoire national dans le plus bref délai possible et, à son tour, le chef de la légation pourra exiger les garanties nécessaires pour que le réfugié quitte le pays et que soit respectée l'inviolabilité de sa personne.

Sans doute ces dispositions reflètent-elles les grands traits de la pratique suivie par les Etats latino-américains à cette époque et la terminologie utilisée dans leur rédaction a-t-elle influencé d'une façon notoire les traités ultérieurs. Mais il y a eu deux variantes qui doivent être signalées : la première est l'obligation de communiquer la concession de l'asile aux autorités de l'Etat territorial, et la seconde, le droit de l'Etat territorial d'exiger que l'asilé soit conduit hors du territoire national dans le plus bref délai. On peut soutenir que ces deux règles sont en réalité nouvelles et ne sont pas la codification d'une pratique existante, puisque antérieurement la concession de l'asile se faisait avec la plus grande réserve et que l'évacuation du réfugié se faisait par un accord entre la mission asilante et le gouvernement territorial. En ratifiant ce traité, l'Argentine, la Bolivie, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay adaptèrent leur pratique en matière de droit d'asile aux lignes de ce traité. Les principes en furent aussi acceptés par les autres Etats latino-américains, car on estime qu'ils constituent l'énoncé des principes généraux de l'asile. Il fut invoqué à diverses reprises même par des pays non signataires, par exemple en 1891 lors du renversement du gouvernement du général Balmaceda, quand les légations des Etats-Unis, d'Espagne, du Brésil, de France, d'Allemagne, d'Angleterre, d'Argentine et d'Uruguay le concédèrent à des individus poursuivis par le nouveau gouvernement,

(17) V. *Actas y Tratados del Congreso Sud Americano de Derecho Internacional Privado de Montevideo 1888-1889*, p. 544.

et que le Chili dut le respecter et dut procéder à l'évacuation des asilés (18).

D'autres pays, comme la Colombie, rectifièrent leur position. Le ministre des Affaires étrangères de Colombie, M. Marco Fidel Suarez, dans une note du 12 mars 1892 adressée au chargé d'affaires de France, répondant aux questions de celui-ci sur la manière dont le gouvernement colombien considérait et acceptait l'asile diplomatique, écrivit :

« ... En matière d'asile diplomatique, il semble, avant tout, qu'il soit nécessaire de faire une différence entre le droit que peut avoir une légation accréditée auprès d'un gouvernement d'accueillir dans sa maison des individus se trouvant dans des circonstances déterminées, et le devoir qui peut obliger ce gouvernement à respecter l'asile. Quant au droit, son extension se déduit de son titre, qui n'est autre que le devoir d'humanité qui prescrit de défendre la vie des hommes contre les abus de la force. L'asile, dont l'usage devait être très répandu à d'autres époques, a donc été obligé de se restreindre au fur et à mesure que l'administration de la justice s'est perfectionnée chez les peuples chrétiens et que le droit de la guerre s'est mitigé. Il est évident qu'une légation ne pourrait donner asile à quiconque poursuivi pour délits communs; et quant aux délits ou accusations politiques, cette faculté ne peut exister que dans le cas où, avec juste raison, l'on craint que la vie soit attaquée injustement; par exemple, à cause de l'exaltation de la fureur populaire. Empêcher que l'on exige d'un individu n'importe quelle responsabilité légale, ce serait transformer une pratique humanitaire en une sérieuse menace contre la souveraineté et l'ordre public des Etats. En ce qui concerne le devoir de respecter l'asile diplomatique, celui-ci naît du privilège de l'extraterritorialité reconnu aux représentants étrangers. De même qu'un individu non accusé ne peut, sous aucun prétexte, être poursuivi sur le territoire d'une autre nation, une légation ne pourrait être violée pour en extraire un individu « asilé »; et dans le cas où le représentant diplomatique abuserait de son droit, il serait juste de protester auprès de son gouvernement contre un tel abus, à moins que l'asilé ne mette en danger la santé du peuple ou la sécurité du gouvernement et, dans ce cas, celui-ci pourrait se laisser guider par le droit

(18) V. Alejandro Alvarez, *Le Droit international américain*, Paris, 1910, p. 77; Moore, *Digest*, vol. II, pp. 791 et ss.

naturel de l'auto-conservation. Il est possible d'en déduire que les difficultés de l'asile diplomatique ne sont peut-être pas destinées à se résoudre, tout au moins dans la majorité des cas, par une coalition entre le droit d'accorder asile et le devoir de le respecter; autrement dit, que ces questions ne peuvent se terminer par la méconnaissance pratique de l'extraterritorialité. Il est probable que sa solution résultera de l'action harmonieuse des gouvernements qui tendront à limiter l'asile aux cas extrêmes dans lesquels l'action de la justice est sur le point de terminer, commençant alors celle de l'humanité, de telle sorte que l'asile ait seulement lieu lorsque le droit naturel le réclame et lorsque, en raison de cela même, il ne s'exerce point au détriment de la souveraineté et de la sécurité des Etats (19). »

Le Brésil, pays qui a voté contre l'adoption du Traité de Montevideo, a soutenu plus d'une fois qu'en théorie l'asile n'est pas un droit, mais que dans la pratique on l'admet comme un acte purement humanitaire et que, n'étant pas un droit mais une simple théorie, il convient de ne pas faciliter l'asile. Ce critère a été énoncé par le ministre des Affaires Etrangères dans la note confidentielle numéro 3 du 24 août 1893 adressée à la légation du Brésil à Lima et, postérieurement, en 1899, dans une note adressée à la légation du Brésil en Bolivie. Cependant, durant cette époque, le Brésil a accordé l'asile au Chili en 1891, en Bolivie en 1899 et dans d'autres pays latino-américains.

L'Equateur, qui n'avait pas non plus signé le Traité de Montevideo, adhéra à ses principes et respecta l'asile que diverses légations, dont celles de Colombie et du Chili, concédèrent à Quito à des délinquants politiques poursuivis (10).

Seuls le Mexique et les pays d'Amérique Centrale restaient à l'écart du Traité de Montevideo. Cependant, les asiles accordés au Mexique furent tous respectés, y compris l'asile du général Porfirio Diaz, à bord d'un navire de guerre nord-américain et celui accordé par le consul des Etats-Unis à Matamoros (21). En Amérique Centrale, on observe une situation analogue à l'exception de deux cas. Le premier est celui du général Barrundia, qui fut tué à bord d'un bateau nord-américain mouillé dans un port du Guatemala qui devait le conduire à l'étranger; il eut une répercussion continentale et provoqua de sérieux débats aux

(19) C.I.J., *Affaire du Droit d'Asile, Mémoires, Plaidoiries et Documents*, vol. I, p. 279.

(20) V. Tobar y Borgoño, *op. cit.*, pp. 280-284.

(21) Cf. Hackworth, *Digest*, vol. II, pp. 638 et 640.

Etats-Unis par suite de l'intervention du ministre nord-américain. Le second cas se produisit au moment de la violation de la légation du Mexique au Guatemala en 1904, lorsque les troupes du gouvernement y pénétrèrent pour en faire sortir par la force un groupe de persécutés politiques qui étaient entrés dans le siège de la mission sans que le ministre mexicain soit au courant. Les protestations énergiques du gouvernement mexicain firent que les coupables furent châtiés, mais les réfugiés ne furent pas rendus.

D'autre part, l'asile diplomatique et consulaire a soulevé de nombreux problèmes à Haïti, particulièrement en ce qui concerne le cas d'Antenor Firmin et de ses partisans que le président Nord Alexis poursuivait et dont il exigea la remise en proclamant que le gouvernement mettait fin à la pratique de l'asile et qu'il ne le tolérerait plus sur son territoire. Néanmoins, devant la perspective de violations d'enceintes diplomatiques, la présence de navires de guerre français et nord-américains obligea le gouvernement à le respecter. A cette occasion, le gouvernement mexicain s'opposa à la mesure prise unilatéralement par le gouvernement de Haïti et il le communiqua à ce gouvernement. La crise fut résolue lorsque, quelques mois plus tard, le général Nord Alexis fut renversé; à son tour il sollicita et obtint l'asile à bord du navire de guerre français « Duguay Trouin », en compagnie de sa famille et de ses ministres. Il put se réjouir alors de voir que les missions diplomatiques de Port-au-Prince n'avaient pas abandonné l'exercice du droit d'asile (22).

Au cours de cette seconde étape, divers accords diplomatiques furent signés, ainsi que d'autres traités dans lesquels l'acceptation formelle de l'asile fut énoncée. Ces instruments confirment le désir de proclamer l'acceptation du droit d'asile de la part des Etats qui y avaient souscrit. Nous nous référons aux accords diplomatiques de La Paz de 1898, et d'Asuncion de 1922, ainsi qu'au traité centro-américain de Paix et d'Amitié de 1907 et à l'accord bolivarien d'extradition de 1911.

1. — LES REGLES DE LA PAZ DE 1898

Certaines difficultés politiques internes en Bolivie et l'asile demandé avec insistance par plusieurs personnes aux légations des Etats-Unis, de France et du Brésil, obligèrent les repré-

(22) V. Robin, *Le Droit d'Asile Diplomatique et sa suppression en Haïti*, R.G.D.I.P., tome XV, pp. 489 et ss.; Raoul Rouzier, *Le Droit d'Asile en Haïti*, Edition la Nation, Port-Au-Prince, 1943.

sentants de ces pays, MM. Eduardo Lisboa, George H. Bridman et C. de Contly, à souscrire un accord en décembre 1898 à La Paz, fixant certaines règles relatives, non seulement à la concession de l'asile, mais également aux réfugiés eux-mêmes (23). Selon ces règles, chaque personne qui sollicite asile doit être reçue tout d'abord dans une salle extérieure de la légation, y faire connaître son nom, sa capacité officielle, sa résidence et les raisons qui l'incitent à solliciter l'asile; de même, elle doit déclarer si sa vie est en danger ou si elle est menacée par des troubles violents ou bien si elle craint d'être attaquée. Si conformément à ces règles on juge que cette personne peut être protégée, elle doit indiquer par écrit ce qui suit : a) déclarer que les autorités locales doivent notifier immédiatement son lieu de refuge; b) promettre de ne pas avoir de contacts avec une personne hors de la légation et de ne pas recevoir de visites, sauf avec la permission de l'autorité asilante; c) consentir à ne pas quitter la mission sans l'autorisation du ministre résident; d) se considérer, virtuellement, l'hôte prisonnier du ministre, dans la légation où il se trouve; e) accepter d'être confiée aux autorités compétentes si on le lui demande, et f) partir tranquillement lorsque le ministre le sollicitera, après un délai raisonnable, si les autorités n'exigent pas sa remise.

2. — LE TRAITE CENTRO-AMERICAIN DE PAIX ET D'AMITIE DE 1907

Il est intéressant de noter que les pays de l'Amérique Centrale ont rencontré, tout au long de leur histoire, de nombreux conflits d'ordre politique, mais que l'asile ne fut pas pratiqué fréquemment. Néanmoins, le 20 décembre 1907, durant la Conférence de Paix tenue à Washington, le Guatemala, le Salvador, le Honduras, le Nicaragua et Costa-Rica souscrivirent à un Traité Général de Paix et d'Amitié par lequel ces pays s'engageaient à respecter l'inviolabilité de l'asile à bord des navires marchands de nationalité quelconque, ne pouvant par conséquent soustraire de ces embarcations que les condamnés de droit commun, sur ordre d'un juge compétent et en remplissant certaines formalités. Les délinquants politiques ou ceux ayant commis des délits de droit commun connexes ne pouvaient être extradés que dans le cas où ils se seraient embarqués dans un port de l'État qui les réclame, tant qu'ils demeureraient dans ses eaux territoriales et en remplissant également les formalités exigées pour les délinquants de droit commun. Cette convention étend l'asile aux navires marchands et constitue un antécédent

(23) V. Moore, *Digest*, vol. II, p. 784.

isolé, puisque cela ne figure dans aucun autre traité (v. Répertoire, pp. 49-53).

3. — L'ACCORD BOLIVARIEN D'EXTRADITION DE 1911

De leur côté, les pays bolivariens, l'Equateur, la Colombie, le Venezuela, le Pérou et la Bolivie, proclamèrent à cette époque également leur acceptation formelle de l'asile en souscrivant lors du Congrès bolivarien de 1911 un traité d'extradition, dont l'article 18 énonce : « En dehors des stipulations du présent accord, les Etats signataires reconnaissent l'institution de l'asile, conformément aux principes du Droit International. » Une telle déclaration était conforme à la pratique suivie par ces pays, à l'exception du Venezuela et du Pérou, qui, comme nous l'avons vu, déclarèrent au XIX^e siècle qu'ils renonçaient à exercer l'asile. Ce traité a été critiqué pour son manque de technique (24) qui réside dans le fait d'avoir établi la reconnaissance de l'asile dans un traité d'extradition, alors que les deux institutions sont différentes. La seule explication qui peut en être donnée est la confusion qui subsista pendant de longues années en Amérique Latine et qui peut être attribuée au Traité de Montevideo de 1899, car ce dernier réglementa non seulement l'asile territorial, mais aussi l'asile diplomatique conjointement à l'extradition. Mais on ne peut nier que ce traité reflète l'acceptation par tous les pays signataires de tous les principes qui à cette époque étaient en vigueur.

4. — LES REGLES D'ASUNCION DE 1922

Une situation politique semblable à celle rencontrée en Bolivie à la fin du siècle dernier, se retrouva au Paraguay en 1922 et obligea de nombreuses personnes à demander la protection des ambassades et légations étrangères à Asuncion. Etant donné le nombre des asilés et les conflits qui surgirent avec le gouvernement local, les missions diplomatiques d'Allemagne, d'Argentine, d'Espagne, de Bolivie, du Brésil, de Cuba, des Etats-Unis, de France, de Grande-Bretagne, du Pérou et d'Uruguay se virent obligées d'adopter un accord sur les règles à suivre. Selon celles-ci, « toute personne qui, invoquant des raisons d'ordre politique, demandera asile dans la résidence d'une légation étrangère, exposera les circonstances de fait l'ayant déterminée à demander asile, le chef de la légation étant chargé

(24) V. Jully Laurent, « L'Asile Diplomatique devant la Cour Internationale de Justice », *Die Friedens-Warte*, Band, 51, p. 24.

d'apprécier lesdites circonstances ». L'asile accordé, la personne s'engage sur l'honneur : a) à éviter de participer à des activités politiques; b) à ne pas recevoir de visites sans le consentement préalable du représentant étranger qui assistera aux conversations; c) à ne pas maintenir de contacts écrits sans la censure préalable du chef de la légation; d) à ne pas quitter la légation sans le consentement ou l'autorisation du chef de la légation; au cas où l'intéressé manque à sa parole, il perd le droit de refuge dans la légation; e) à se soumettre aux décisions du chef de la légation en ce qui concerne la fin de l'asile, ou à abandonner le pays avec les garanties qu'il considère appropriées (25).

On peut remarquer une certaine similitude entre ces règles et celles adoptées à La Paz en 1898, bien que celles-ci soient plus détaillées et qu'elles dénotent la préoccupation de régler la concession de l'asile avec l'intention d'éviter la participation des réfugiés à des activités politiques. Elles cherchent également à établir une sanction contre le réfugié qui abandonne la mission, sans le consentement du chef de celle-ci. Elles insistent par là sur le fait que l'asile ne peut prendre fin sans le consentement du chef de la mission.

5. — LA PRATIQUE DE L'ASILE PENDANT CETTE PERIODE

D'une façon générale, la seconde étape de l'évolution de l'asile, comme on peut le constater, est marquée par l'adoption d'accords. Ceci dénote le désir de réglementation non seulement en ce qui concerne la concession et le respect de l'asile, mais aussi d'autres aspects tels que la conduite des asilés. On voit aussi se dessiner clairement le désir de supprimer les causes qui étaient à l'origine des conflits entre l'Etat asilant et l'Etat territorial. Faute d'une convention générale qui serait applicable à tous les Etats latino-américains, les traités et les accords indiqués constituent, d'autre part, un indice révélateur de l'acceptation de l'asile par ces pays. Cette acceptation est confirmée par les nombreux cas qui se sont succédés et parmi lesquels il convient de citer celui du président de l'Equateur, Lizardo Garcia, en 1906 à la légation de Colombie à Quito et du journaliste Eduardo Mera à la légation du Chili en 1911; de Alberto Ulloa en 1914 à la légation de Bolivie au Pérou; du président Tinoco et de sa famille à la légation des Etats-Unis; l'asile accordé en 1920

(25) Pour le texte complet v. Carlos Saavadra Lamas *Project of Convention on the Right of Asylum*. Ministry of Foreign Affairs, Republic of Argentine, Buenos Aires, 1937, « Exposition of Motives ».

lors de la chute du président du Guatemala M. Manuel Estrada Cabrera par la légation d'Espagne, et par ce même pays, au Salvador, à MM. Miguel Tomas Molina, Atilio Garcia Prieto, Emilio Merlos et à huit autres personnes. On pourrait citer également l'asile accordé au lieutenant d'aviation Santos, en 1924, par la légation d'Argentine à Rio de Janeiro, et celui accordé, en 1925, par la légation du Pérou au Brésil à d'autres personnes poursuivies pour des motifs politiques, auxquelles le gouvernement brésilien refusa de délivrer des sauf-conduits, se limitant à viser les passeports délivrés par les missions indiquées, mais en respectant intégralement l'asile accordé.

Tout ceci indique que la fréquence avec laquelle était pratiqué l'asile et les circonstances qui ont permis de le réglementer partiellement réclamaient l'adoption d'une convention générale qui « codifierait » les principes déjà acceptés par tous et exigeaient l'adoption de règles additionnelles. Ce résultat a été obtenu au cours de la sixième Conférence internationale américaine et marque, à notre avis, le point de départ d'une nouvelle étape, celle de la « codification » par les Conférences panaméricaines.

Chapitre III

La codification de l'asile diplomatique par les Conférences Panaméricaines

I. — LES TRAVAUX PREPARATOIRES : LA COMMISSION INTERNATIONALE DES JURISCONSULTES AMERICAINS

La sixième Conférence panaméricaine réunie à La Havane en 1928 fut chargée de codifier le droit international américain. Les travaux préparatoires furent accomplis par la Commission internationale des Jurisconsultes au cours de sa session de Rio de Janeiro en 1927 lorsqu'elle étudia le thème général de la codification, élaborant divers projets, dont un sur l'asile politique, pour les soumettre à la VI^e Conférence panaméricaine. La Commission avait examiné deux avant-projets : le premier présenté par l'illustre juriste brésilien, Eptacio Pessoa et le second présenté par le délégué du Paraguay, le Dr Higinio Arbo (1). Ces deux projets s'inspiraient du Traité de Montevideo de 1889 et des aspects les plus importants de la pratique latino-américaine, permettant à la Commission de reprendre les diverses règles qui avaient été appliquées lors de l'octroi de l'asile. Cependant, au cours de la discussion l'unanimité ne se fit pas en faveur de la réglementation, car le délégué de Haïti s'y opposa fermement : « Je voterai contre le droit d'asile politique — a dit M. Léger — parce qu'il n'a pas de fondement juridique, parce qu'il permettrait aux doctrines subversives et extrémistes de continuer leur travail contre l'organisation sociale, parce qu'il assurerait l'impunité des révolutionnaires, parce qu'il alimenterait les guerres civiles. Je voterai contre ce privilège parce qu'il est nocif, parce qu'il

(1) Cf. Antonio Sanchez de Bustamante y Sirven, *La Commission des Jurisconsultes de Rio de Janeiro et le Droit International*, traduit de l'espagnol par Paul Goulé. Libr. du Recueil Sirey, Paris, 1928, p. 203; Higinio Arbo, *Derecho Internacional Convencional*, Junta Internacional de Jurisconsultas, Asunción, Imprenta Nacional, 1928, pp. 94-95.

permet l'ingérence d'un gouvernement d'un Etat étranger dans la politique intérieure d'un autre, contrairement au principe de non-intervention, déjà établi par nous et parce qu'il altère gravement la véritable fonction de l'agent diplomatique, le transformant en juge de la nature du délit politique ou de droit commun » (2).

Ce fut la seule voix qui s'éleva contre le droit d'asile, alors que les autres juristes se prononcèrent en faveur de la réglementation. Ils approuvèrent en effet le 20 mai 1927 le projet n° 10 dont l'essentiel réside dans l'interdiction de concéder l'asile aux personnes accusées ou condamnées pour des délits de droit commun et dans l'obligation de respecter l'asile des accusés et des condamnés pour délits politiques. Cependant, l'asile ne pourrait pas être accordé quand il avantagerait visiblement l'une des parties en lutte. Il ne devait être autorisé qu'en cas d'urgence et pour la période strictement indispensable au réfugié pour se mettre d'une autre manière en sûreté « par un accord entre les deux Etats ». Il comportait, de plus, l'obligation de notifier au gouvernement la concession de l'asile et de ne pas permettre, tant que l'asile durerait, que les réfugiés aient des activités contraires à la tranquillité nationale.

2. — LA VI^e CONFERENCE INTERNATIONALE AMERICAINE ET LA CONVENTION SUR L'ASILE POLITIQUE

Quand, en 1928, la sixième Conférence panaméricaine se réunit à La Havane, elle avait un ordre du jour très rempli qui comprenait non seulement la codification du droit international privé, mais aussi divers sujets de droit international public, parmi lesquels se trouvait celui de l'asile politique avec le projet rédigé, — comme nous l'avons dit plus haut —, par la Commission internationale des Jurisconsultes américains. La Conférence discuta de l'extradition, des délits politiques, de l'immunité des agents diplomatiques et de l'asile politique, considérant ces sujets comme liés entre eux. Elle adopta notamment une convention sur l'immunité des agents diplomatiques, établissant l'obligation de livrer les délinquants de droit commun qui se seraient réfugiés dans une légation, et dans une convention séparée, elle déclara que l'asile des accusés de délits de droit commun « *n'est pas licite* » mais que, par contre, l'asile des délinquants politiques « *sera respecté* » par l'Etat territorial, dans la mesure

(2) *Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos*. Actas, Reunión de 1927, Ministerio de Relaciones Exteriores da Brasil, Imprenta Nacional, 1927, Vol. II, p. 370.

« dans laquelle, comme un droit, ou par tolérance humanitaire, l'admettraient la coutume, les conventions ou les lois du pays du refuge » et seulement « dans le cas d'urgence et pour le temps strictement indispensable pour que le réfugié se mette en sûreté d'une autre manière ».

C'est de cette façon que les pays latino-américains ont fixé les conditions qui devaient être observées pour la concession de l'asile et qui constituent des exigences préalables de « légalité » ou de « régularité » (2 bis), parmi lesquelles l'urgence et le temps strictement indispensable, la faculté pour l'Etat territorial d'exiger la sortie du réfugié hors du territoire national et le droit corrélatif du pays de refuge d'exiger « à son tour » les garanties nécessaires. Cette dernière modification au projet des Juriconsultes, qui reprend dans des termes identiques les règles du Traité de Montevideo de 1889, fut approuvée sur proposition du délégué argentin, le Dr Luis Podesta Costa. Mais on adopta également deux nouvelles règles : l'interdiction de débarquer les réfugiés en un point quelconque du territoire national et la non-obligation pour les Etats de payer les frais occasionnés par la personne asilée.

3. — LES LACUNES DE LA CONVENTION DE LA HAVANE ET L'ŒUVRE DE LA VII^e CONFERENCE INTERNATIONALE AMERICAINE

Dans l'ordre chronologique que nous avons suivi, il est nécessaire de relever les lacunes et les silences que les Etats latino-américains ont trouvés dans la Convention de La Havane après y avoir souscrit. Nous nous référons tout particulièrement à la qualification de la délinquance politique, à l'appréciation de « l'urgence », au rôle de la réciprocité dans l'octroi de l'asile et aux normes applicables au cas où l'agent diplomatique serait déclaré « persona non grata ». Ces aspects ont été abordés par la VII^e Conférence panaméricaine qui adopta une convention complémentaire à celle de La Havane, mais nous croyons nécessaire d'examiner les travaux préparatoires pour illustrer la situation existante.

(2 bis) V. M. L. Salvemberg : *Le Problème du Droit International Américain étudié spécialement à la lumière des conventions panaméricaines de La Havane*, La Haye, 1946; Alvarez : *Le Panaméricanisme et la Sixième Conférence Panaméricaine*, Paris, 1939; Yepes : *Le Panaméricanisme et le Droit International*, chap. VI; Urrutia, op. cit., p. 331.

Le Rapport de l'Institut Américain de Droit International.

Le Conseil de l'Union panaméricaine avait chargé l'Institut Américain de Droit International de l'étude et de la préparation de plusieurs projets pour codifier diverses matières du droit international américain dont l'asile diplomatique, afin de les soumettre ultérieurement aux pays latino-américains et ensuite à la Conférence panaméricaine qui devait se réunir à Montevideo à la fin de l'année 1933. L'Institut Américain de Droit International remplit sa mission et présenta au Conseil de l'Union panaméricaine le projet demandé avec un exposé des motifs illustrant la situation qui régnait alors : « La Convention de La Havane, disait ledit exposé, a été soumise à une dure épreuve au cours de ces dernières années. Sans aucun doute, elle a rendu de grands services dans les différends survenus entre divers gouvernements par suite de l'asile accordé par les légations à des révolutionnaires politico-sociaux. La Convention n'était pas suffisante puisque de grands désaccords sont intervenus et, dans certains cas, on est arrivé déplorablement à l'interruption des relations diplomatiques... En étudiant la pratique de l'asile politique, on peut remarquer que les difficultés rencontrées dans l'application de la Convention de La Havane ont pour origine : a) la qualification de la délinquance politique, commune ou connexe que se sont attribués unilatéralement les gouvernements des pays troublés ou les légations qui ont accordé le refuge; b) la concession des garanties nécessaires à l'inviolabilité des asilés et l'opportunité de donner asile à l'étranger; c) l'extension de l'asile en ce qui concerne les personnes des protégés et les pouvoirs des Etats qui n'acceptent pas l'institution, dans tout le champ d'application établi par les traditions latino-américaines » (3). Pour combler ces lacunes, l'Institut a suggéré quatre clauses qui auraient éclairci et amplifié la Convention de La Havane. L'une pour concéder la qualification à l'Etat d'asile; une autre pour garantir l'évacuation des asilés; la troisième déclarant que l'asile n'est pas sujet à réciprocité étant donné son caractère d'institution humanitaire et fixant les limites en ce qui concerne les sujets d'asile; et la quatrième contenant une règle pour le cas éventuel où l'agent diplomatique serait déclaré « persona non grata » afin de garantir efficacement l'asile octroyé.

(3) Instituto Americano de Derecho Internacional, *Proyecto sobre varios temas del programa preparados por el Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional...*, Documentos para uso de los delegados a la 7a Conferencia Internacional Americana. Unión Panamericana, Washington, n° 4, 1933, p. 20.

Réunie à la fin de 1933, la VII^e Conférence internationale américaine discuta du sujet « *codification en général* » qui comprenait le point suivant : « *Définition, durée et réciprocité de l'asile politique* ». Ce sujet fut assigné à la commission des « Problèmes du droit international ». Une sous-commission fut créée, comprenant les délégations de l'Argentine, du Paraguay, de Panama, du Honduras et du Guatemala, et son Président et rapporteur, le Dr Carlos Salazar, ex-ministre des Affaires Etrangères du Guatemala, présenta le rapport accompagné d'un projet de convention dans lequel il exposa ce qui suit : « L'article premier de la Convention de La Havane utilise le terme « accusé » et cette expression si générique a entraîné comme conséquence que l'Etat territorial a prétendu parfois empêcher l'asile en attribuant à la personne asilée la commission de délits de droit commun préexistants à l'asile, sans qu'il existe d'antécédents qui le justifient; ainsi, l'asilé a dû demeurer indéfiniment dans la légation qui le protégeait et celle-ci s'est trouvée dans des situations difficiles et embarrassantes, convertie en une véritable prison... Les incidents de l'asile ont souvent motivé le désaccord de l'Etat territorial et ont placé le diplomate dans des conditions qui rendaient sa mission très difficile. Que la cause du malaise soit justifiée ou non, le fait a été créé et il s'impose d'en supprimer les causes » (4). Le projet présenté fut approuvé à l'unanimité moins une voix, celle de la délégation des Etats-Unis, et le préambule de la convention reflète l'intention des pays latino-américains non seulement de modifier mais surtout de compléter la convention de La Havane et de résoudre les problèmes exposés par le rapporteur (5).

La convention avec le préambule fut votée en séance plénière de la Conférence, le 22 décembre 1933, et elle fut signée par tous les pays latino-américains présents à la Conférence. Elle ne fut pas signée par les Etats-Unis qui firent savoir qu'ils n'acceptaient pas le droit d'asile. Cette Convention, qui a repris les formules proposées par l'Institut Américain de Droit International, a été ratifiée par le Brésil, la Colombie, Cuba, le Chili, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, Panama, le Paraguay et la République Dominicaine.

4. — LE PROJET ARGENTIN DE SAAVEDRA LAMAS

Avec ces deux conventions panaméricaines en vigueur, on pouvait dire que la réglementation de l'asile était suffisante; étant

(4) *Séptima Conferencia Internacional Americana*. Actas y antecedentes. Montevideo, 1933, Primera, séptima y octava comisión, p. 184.

(5) *Ibid.*, p. 185.

donné la bonne volonté manifestée par les Etats latino-américains, lors de la signature de la Convention de Montevideo, les cas d'asile ne devaient plus poser de problèmes. Mais la guerre civile espagnole et les conflits provoqués par l'asile accordé aux ressortissants espagnols et étrangers par les missions diplomatiques latino-américaines à Madrid, mirent en relief l'insuffisance de la réglementation et la nécessité de l'élargir pour en faire une institution plus efficace, afin de garantir le respect de la dignité, de l'intégrité et de la sécurité des persécutés politiques.

Tout ceci poussa le Chancelier argentin, l'éminent juriste le Dr Carlos Saavedra Lamas, à présenter aux pays latino-américains un projet de convention sur le droit d'asile (6) qui régulariserait non seulement l'asile interne, mais aussi l'asile externe et d'autres aspects d'une importance capitale. Le ministre Saavedra Lamas joignit à son projet une note et un exposé des motifs en vue d'inciter à son adoption et à sa considération par la VIII^e Conférence panaméricaine lors de sa réunion à Lima en 1938.

La note explicative exposait que le projet :

« ... refond tous les instruments internationaux, dont mention est faite, et les coordonne tous en les amplifiant, en divers chapitres qui correspondent à l'asile interne et externe. Pour établir ce plan, l'institution a été divisée, conformément aux effets qu'elle doit produire à l'intérieur et à l'extérieur de l'Etat; il répond ainsi à la nomenclature employée par la doctrine moderne du droit international. Il tient compte, en outre, des enseignements recueillis au cours des douloureux conflits intérieurs qui se sont produits et c'est pourquoi il a incorporé à ses préceptes les dispositions suivantes :

- a) Il n'est pas limité au « délit » politique, mais il a rapport également aux « causes politiques » et délits connexes;
- b) Il exclut les terroristes du bénéfice de l'asile;
- c) Il permet l'extension de l'asile à d'autres lieux que les ambassades ou les légations, par les chefs de mission ou les commandants de navires de guerre ;
- d) Des règles de conduite pour les réfugiés sont fixées;
- e) Des sanctions sont établies contre le réfugié qui rentre dans son pays pour prendre part au mouvement ayant motivé son asile;
- f) L'internement est également réglementé (7). »

(6) Carlos Saavedra Lamas, op. cit. Note explicative.

(7) Ibid., p. 18. V. aussi Bahramy, op. cit., pp. 130-139; Reale, op. cit., pp. 537-540.

Ce projet fut transmis aux différentes chancelleries latino-américaines. La plupart d'entre elles exprimèrent une opinion favorable aux points soulignés dans la note et dans le projet, mais malgré les opinions qui lui étaient favorables, le projet ne fut pas inclus dans l'ordre du jour de la VIII^e Conférence pan-américaine qui se réunit à Lima en 1938. Il reste cependant comme un antécédent de grande valeur et ses principes ont été incorporés dans le traité adopté par les États sud-américains en 1939.

5. — L'ASILE DIPLOMATIQUE PENDANT LA GUERRE CIVILE ESPAGNOLE ET LA POSITION DES PAYS LATINO-AMÉRICAINS

L'acceptation totale des principes contenus dans le droit conventionnel américain sur l'asile (Conventions de La Havane et de Montevideo) fut démontrée lors de la guerre civile espagnole quand l'asile fut accordé à plus de dix mille personnes à Madrid, dans diverses légations et ambassades latino-américaines.

Le gouvernement espagnol soutint qu'il respectait l'asile par esprit de tolérance et non par obligation, puisqu'il n'existait aucun accord avec les pays latino-américains qui l'avaient octroyé. Cette position obligea l'ambassadeur du Chili, Aurelio Nuñez Morgado, en sa qualité de doyen du Corps diplomatique, à dire au gouvernement espagnol dans une note datée du 19 octobre 1936 que « le droit d'asile a existé avant la convention de La Havane, qu'il a toujours existé et qu'il existera tant qu'il subsistera des sentiments humanitaires entre les peuples ! » (8). Il exposa les points essentiels de la pratique latino-américaine, les cas dans lesquels l'Espagne avait accordé l'asile sur le continent américain (au Guatemala, au Salvador, au Chili, au Paraguay, au Pérou, en Argentine et au Venezuela), la faculté de l'État d'asile de qualifier le délit et l'obligation du gouvernement espagnol, en tant qu'État territorial, de délivrer les sauf-conduits pour permettre l'évacuation des réfugiés. Devant la réponse négative de l'Espagne, il devint nécessaire de porter l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations, où le délégué chilien, M. Augustin Edwards, prit la défense de l'asile; la première phase du conflit reçut une solution lorsque le gouvernement espagnol, par l'intermédiaire du Président du

(8) V. Aurelio Nuñez Morgado, *Los Sucesos de España vistos por un Diplomático*, Buenos Aires, 1941, p. 346; Bestieu, *Droit d'asile dans les ambassades et légations au cours de la guerre d'Espagne (1936-1939)*, 1942; Bahramy, op. cit., pp. 130-133.

Conseil des Ministres, donna de larges garanties pour l'évacuation des asilés (9).

Néanmoins, il fut nécessaire de faire des démarches ultérieurement lorsque le gouvernement espagnol, présidé par le général Franco, refusa de permettre l'évacuation des réfugiés de la légation du Chili et d'autres ambassades latino-américaines. C'est au cours de cette seconde phase que les pays latino-américains, soutenant le gouvernement du Chili dans ses démarches, affirmèrent de nouveau leur totale acceptation de l'asile.

En effet, le gouvernement du Chili envoya un memorandum en date du 14 juin 1939 à tous les pays latino-américains dans lequel il exposait sa position vis-à-vis du gouvernement espagnol pour obtenir l'évacuation des asilés. Il invoquait non seulement la Convention de La Havane, mais aussi celle de Montevideo, afin de jeter les bases du droit de qualification et l'obligation de permettre l'évacuation des réfugiés, déclarant que :

« L'asile est un principe américain, consacré par sa pratique constante sur le continent, par lesdites conventions de La Havane et de Montevideo et il est aussi une institution humanitaire, selon l'article 32 de cette dernière convention à laquelle le Chili a démontré, pendant toute la guerre civile espagnole, qu'il avait prêté son appui inconditionnel... Cet exposé démontre que les cas justifiés d'asile ne peuvent être indifférents aux nations américaines et le gouvernement du Chili, en conséquence, serait très satisfait de voir une affirmation de cette opinion dans les circonstances actuelles (10). »

Tous les gouvernements latino-américains répondirent favorablement à la demande chilienne et leurs réponses illustrent la situation existant alors (11) :

Colombie. (Télégramme du 23 juin 1939.) — « Le gouvernement de Colombie... partage le point de vue de la Chancellerie chilienne sur le sens et la portée de ce recours à propos duquel les pays américains fixèrent leur criterium lors des Conférences de La Havane et de Montevideo par des conventions inspirées par de profondes raisons humanitaires, approuvées et ratifiées par la Colombie... »

» Le principe de l'asile représente noblement les sentiments de l'Amérique. »

(9) Nuñez Morgado, op. cit., pp. 354-360; Abdallah Bahramy, op. cit., pp. 46-80; *Journal Officiel de la Société des Nations*, XVIII^e année, n° 2.

(10) Pour le texte complet, v. Hugo Cabral de Moncada, *O Asilo Interno em Direito Internacional Publico*, Coimbra, 1946, p. 112 et ss.

(11) V. Cabral de Moncada, op. cit., p. 112 et ss.

Equateur. (Memorandum du 20 juin 1939.) — « La Chancellerie de l'Equateur maintient sa ferme adhésion au principe latino-américain de l'asile interne, défini par les Conventions de La Havane et de Montevideo, ratifiées par plusieurs pays du continent.

» Cependant, il considère que... l'asile étant un principe de jurisprudence encore discuté généralement par les nations européennes, il ne lui appartient pas de se prononcer à propos du cas concret de défense de l'asile par le Chili face aux exigences du gouvernement d'Espagne. La Chancellerie espère que les deux pays amis trouveront la formule qui puisse concilier, dans la mesure du possible, les droits de l'autorité locale avec les principes bienveillants et humanitaires qui ont inspiré la conduite du Chili. »

Panama. (Memorandum du 30 juin 1939.) — « Le gouvernement de Panama s'associe sincèrement à l'action commune et solidaire des pays américains auprès du gouvernement espagnol, exprimant la satisfaction qu'il éprouverait si, non pas pour des considérations juridiques, tout au moins pour des raisons humanitaires, qui sont celles qui justifient universellement l'institution de l'asile diplomatique, les « asilés » politiques de l'ambassade chilienne à Madrid faisaient l'objet d'un noble geste de désintéressement de la part du gouvernement espagnol. Ce gouvernement le fait avec d'autant plus de bonne volonté qu'il ne peut douter un seul instant que l'esprit chevaleresque traditionnel de la nation espagnole (fera) que les « asilés » politiques de la légation de Panama qui furent arrachés à sa garde le 4 avril dernier et qui... se trouvent actuellement détenus dans les prisons de leur patrie, bénéficieront spontanément du même traitement humanitaire que les autorités espagnoles accorderont aux « asilés » du Chili. »

Pérou. (Note du 19 juin 1939.) — « Le gouvernement du Pérou, logique avec sa politique traditionnelle sur le droit d'asile, qui fut une des raisons qui amenèrent sa rupture des relations diplomatiques avec le gouvernement de Madrid, voit avec sympathie les démarches faites par le gouvernement de Votre Excellence pour que ce droit soit respecté par l'actuel gouvernement espagnol. »

Venezuela. (Note du 17 juin 1939.) — « Le Ministre des Affaires Etrangères de mon pays m'autorise à informer Votre Excellence que le Venezuela a toujours soutenu la doctrine que l'asile n'est pas un droit, mais une pratique humanitaire et que, s'en tenant à cette doctrine, le Ministre du Venezuela en Espagne recevra les instructions de mon gouvernement afin qu'il

donne son appui à n'importe quelle démarche humanitaire que l'ambassade du Chili à Madrid pourrait entreprendre en faveur des « asilés ».

Guatemala. — « Depuis le moment où notre légation a accueilli des réfugiés nationalistes durant la guerre civile, elle manifesta déjà son activité en faveur de l'asile politique, en tant que principe humanitaire incorporé dans la législation guatémaltèque, en vertu des conventions de La Havane et de Montevideo. » Tél. du 23 juin 1939.

République Dominicaine. — « Le gouvernement dominicain partage l'opinion exprimée par le Chili sur l'asile... Le gouvernement dominicain a toujours défendu le droit d'asile et considère qu'il est noble et humanitaire de maintenir ses principes dans les rapports de tous les Etats de la communauté internationale. » Note du 26 juin 1939.

Malgré la solidarité de tous les Etats latino-américains avec le Chili, le gouvernement espagnol maintint son attitude négative et ne permit pas l'évacuation des asilés des ambassades du Chili et de Panama. Lors de l'interruption des relations diplomatiques entre le gouvernement du Chili et le gouvernement espagnol, des démarches furent entreprises par l'ambassade du Brésil qui, par memorandum personnellement adressé au général Franco le 4 février 1940, insista sur l'évacuation des réfugiés. Le gouvernement espagnol dut consentir finalement à l'évacuation des asilés de l'ambassade du Chili. Les personnes se trouvant à la légation de Panama furent prises de force.

6. — LE TRAITE DE MONTEVIDEO DE 1939

Les événements d'Espagne ont eu une répercussion profonde dans la conscience sud-américaine et ceci a eu pour conséquence que les pays d'Amérique ont révisé les postulats du Traité de Montevideo de 1889 et ont cherché à combler les lacunes des conventions panaméricaines adoptées à La Havane et à Montevideo, en souscrivant, à l'occasion du II^e Congrès sud-américain de droit international à Montevideo, le 4 août 1939, un traité sur l'*Asile et le Refuge politique* (12) dont l'antécédent immédiat a été le projet élaboré par le Ministre des Affaires Etrangères de la République Argentine en 1937. Ce traité est beaucoup plus technique et plus complet que n'importe lequel des instruments internationaux adoptés jusqu'alors,

(12) *Actas de la Reunión de Jurisconsultos de Montevideo*, de 18 de junio al 4 de agosto 1939. Montevideo, 1940.

puisque'il règle séparément l'« asile politique » et le « refuge en territoire étranger », fixant avec clarté les normes relatives au champ d'application du droit d'asile.

L'article 3 est conçu dans les termes suivants : « On n'accordera pas l'asile politique aux accusés de délits politiques qui auraient été préalablement soumis à procès ou auraient été condamnés pour des délits de droit commun et par les tribunaux ordinaires. La qualification des causes qui motivent l'asile appartient à l'Etat qui l'accorde. L'asile ne pourra pas être accordé aux déserteurs des forces armées de mer, de terre et de l'air, sauf quand le fait imputé revêt un caractère évidemment politique. » En outre, on a fixé des règles précises sur l'obligation de la légation de notifier immédiatement les noms des réfugiés au ministre des Affaires Etrangères de l'Etat où les faits se sont produits, sauf quand il en est empêché matériellement par des circonstances graves ou que celles-ci rendent cette notification dangereuse pour la sécurité des réfugiés. En conservant la formule de la convention de La Havane au sujet de l'évacuation des réfugiés et des garanties que l'Etat territorial doit accorder, on a établi que « au cas où ces garanties ne seraient pas données, l'évacuation peut être retardée jusqu'à ce que les autorités locales les accordent ».

7. — CAS PRATIQUES D'ASILE

Depuis l'adoption de la Convention de Montevideo de 1939 jusqu'au moment où la Cour Internationale de Justice a pris connaissance du cas Haya de la Torre, il y a eu de nombreux cas d'asile diplomatique dans divers pays d'Amérique Latine, mais tous ont été résolus par l'application du droit conventionnel invoqué par les pays d'asile, même quand ceux-ci n'avaient pas ratifié une des deux conventions.

Nous examinerons d'abord le cas du *Pérou*, comme ce pays, à quatre reprises différentes, s'est basé sur les deux conventions pour justifier la concession de l'asile et pour exiger les sauf-conduits, bien qu'il n'ait pas ratifié la convention de Montevideo :

1) Au Guatemala, lorsque, en octobre 1944, sa légation accorda asile à MM. Bernabe Linares, Humberto Solis Gallardo et Raul Rodas;

2) Au Salvador, lorsque l'asile fut concédé à MM. Miguel Pinto, Roberto Avila, José Pineda et à d'autres, également en 1944;

3) à Panama, quand il fut octroyé en 1948 à M. Ricardo Franchesi;

4) Enfin en Bolivie, lorsque en 1946 le gouvernement s'associa aux démarches du Corps diplomatique et soutint son droit de qualifier le délit dans le cas particulier de M. Juan Luis Gutiérrez Granier, réfugié dans la légation péruvienne.

Quant aux cas d'asile enregistrés au Pérou, ce pays les a respectés et il a admis l'application des conventions en ce qui concerne le droit des missions asilantes de qualifier le délit et de demander un sauf-conduit pour les asilés. Parmi ces cas, on peut citer celui de M. Manuel Seaone à l'ambassade du Brésil à Lima; de Luis Alberto Sanchez à l'ambassade du Paraguay; de Javier Pugal Vidal et Julio Cesar Villegas à l'ambassade de Colombie; de Hugo Otero Lattore à l'ambassade du Chili; de Andres Townsend à l'ambassade du Venezuela; de Luis Carnero et Manuel Vasquez Diaz à l'ambassade du Mexique; de Miguel Gutiérrez Aliaga et Luis Felipe Rodriguez à l'ambassade d'Uruguay. Tous ces derniers cas se sont présentés en 1948, lorsque triompha la révolution dirigée par le général Odria contre le gouvernement du Dr Bustamante y Rivero (13).

L'Equateur, qui ne ratifia la Convention de Montevideo de 1933 qu'en 1955, l'invoqua à plusieurs reprises avant cette date et y fit allusion en tant que partie intégrante du droit international américain, tout en respectant totalement les cas d'asile sur son territoire. Ceci est confirmé par l'asile de M. Luis Maldonado Tamayo à l'ambassade du Venezuela à Quito en 1946 et par l'octroi de l'asile à M. Federico Paiz, au Guatemala en 1948.

La *Bolivie*, bien que n'ayant pas ratifié la Convention de Montevideo, a également accepté les principes du droit conventionnel, particulièrement en 1946 lorsque le Venezuela, le Paraguay, le Pérou, l'Argentine, le Chili et l'Equateur concédèrent asile à ceux qui étaient poursuivis pour des motifs politiques par la Junte Militaire qui renversa le gouvernement du général Villaroel (14). A cette occasion, l'ancien président de la République Victor Paz Estensoro et l'actuel président de ce pays, S.E. Hernan Siles Suazo, ainsi que de nombreuses autres personnes, durent chercher asile. Bien qu'à ce moment le gouvernement bolivien ait prétendu réduire la portée de l'asile en raison de l'accusation de délit de droit commun formulée contre plusieurs asilés, il a reconnu expressément aux missions diplomatiques le droit de qualifier le délit et l'obligation qu'il avait, en tant

(13) V. *Mémoires, Plaidoiries et Documents*. Affaire du Droit d'Asile, vol. I.

(14) *Cuerpo Diplomatico, Derecho de Asilo, Gestión realizada ante el Excelentísimo Gobierno de Bolivia*, Jul-sept. 1946, La Paz, Bolivia.

qu'Etat territorial, de permettre l'évacuation des réfugiés en leur délivrant les sauf-conduits. Il est intéressant de signaler l'asile de cinq personnes dans la Nonciature Apostolique, asile qui fut respecté pleinement par le gouvernement bolivien (15).

Dans certains autres pays, tels que le *Mexique*, le *Chili* et l'*Uruguay*, il n'y a plus eu de cas d'asile, mais ces pays l'ont accordé largement en diverses occasions, soutenant inébranlablement le droit de qualifier et d'exiger des sauf-conduits pour l'évacuation des asilés. Il serait superflu de citer les cas dans lesquels ces pays ont accordé l'asile et obtenu les garanties nécessaires en faveur des réfugiés.

Par contre, d'autres pays, où les cas d'asile étaient rares bien que persistaient les perturbations politiques internes, virent l'asile appliqué sur leur territoire et l'accordèrent à l'étranger. Nous nous référons spécialement au Guatemala, au Honduras, au Salvador, au Nicaragua, à Panama, à la République Dominicaine et à Cuba.

L'exemple du *Guatemala* sert à illustrer ce fait : depuis 1920, date à laquelle la légation d'Espagne accorda l'asile à plusieurs poursuivis, il n'y eut pas d'autres cas jusqu'en 1944, lorsque les légations du Salvador et du Mexique concédèrent asile à diverses personnes persécutées par le gouvernement du général Ubico. Ce gouvernement consentit à l'évacuation des réfugiés par la voie terrestre et leur donna les garanties établies dans les conventions de La Havane et de Montevideo, que le Guatemala avait ratifiées. Aucune discussion ne s'éleva à ce sujet et aucun problème de qualification ne se posa. La même situation se présenta lorsque les légations et ambassades du Mexique, du Venezuela, du Chili, du Pérou, du Brésil, du Salvador, du Nicaragua et de Costa-Rica accordèrent l'asile aux persécutés par le gouvernement provisoire du général Federico Ponce, en octobre 1944. A la chute de ce gouvernement, le nouveau gouvernement protesta uniquement parce que des locaux autres que les résidences des agents diplomatiques avaient été habilités pour héberger les réfugiés. L'asile fut accordé à diverses reprises à partir de 1944 : en 1945 par le Nicaragua et le Salvador; en 1947 par la légation du Salvador, en 1948 par les légations du Brésil et du Nicaragua, et enfin en 1949 par l'Argentine, le Chili, la Colombie, Costa-Rica, le Honduras, le Nicaragua, le Mexique, le Salvador et Panama, après un soulèvement militaire qui fut étouffé par le gouvernement. A cette occasion, non seulement des civils trouvèrent asile, mais également des membres des

(15) Ibid., Cuerpo Diplomático, *Derecho de Asilo*. Memorandum del 19 agosto 1946.

forces armées qui avaient participé à la rébellion. Le gouvernement respecta de même l'asile de MM. David Guerra Guzman, Rigoberto Chacon Pazos et Ronulfo Gonzalez Ovalle réfugiés à la Nonciature Apostolique, et cela, malgré que le Vatican ne soit pas lié au Guatemala par les conventions de La Havane et de Montevideo. Dans tous les cas cités, les missions diplomatiques qui accordèrent l'asile se basèrent pour l'octroyer et pour exiger les garanties nécessaires à l'évacuation des réfugiés, sur les conventions de La Havane et de Montevideo et sur la « tradition américaine de l'asile », bien que certains pays d'asile n'aient ratifié qu'une des deux conventions et que d'autres n'en aient même ratifié aucune, comme c'était le cas pour le Venezuela et l'Argentine. Mais par l'acceptation de l'asile de la part du Guatemala et par le respect de ce droit, il devenait obligatoire (16).

Nous pourrions citer de même des cas d'asile dans d'autres pays d'Amérique Centrale, mais ils ont été résolus sans discussion, à l'exception du cas d'un député panaméen à qui la légation de Costa-Rica à Panama accorda asile en 1946. Le gouvernement de Panama avait exigé que l'asilé lui soit remis, soutenant que c'était un délinquant de droit commun et qu'il ne pouvait bénéficier du droit d'asile (17). Le réfugié abandonna la légation et mit ainsi fin à l'asile. Un cas semblable se présenta à Lima où l'asile fut accordé par la légation de Cuba à MM. Fernando Leon de Vivero et Pedro Muniz le 28 décembre 1948, après que le gouvernement péruvien eut manifesté son opposition à l'asile concédé, se basant sur le caractère de délinquants de droit commun des réfugiés et n'acceptant pas le droit de qualification invoqué par le Cuba. L'abandon volontaire de l'asile par les réfugiés força le gouvernement péruvien à déclarer le diplomate cubain « persona non grata » (18).

8. — LE VENEZUELA ET L'ASILE DIPLOMATIQUE

L'acceptation de l'asile par les pays latino-américains a été presque unanime, mais le cas du Venezuela est particulier parce qu'il était partie à l'Accord Bolivarien d'Extradition et accepta expressément le droit d'asile en ratifiant ce traité international,

(16) *Expedientes sobre Asilo Diplomático*. Archivo General. Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. (Cité avec autorisation).

(17) Cf. Gonzalo Ortiz Martin, *Curso de Derecho Internacional Privado*, San José de Costa-Rica, 1947, p. 493.

(18) Pour la correspondance entre l'ambassade de Cuba et le gouvernement du Pérou, v. « Revista Peruana de Derecho Internacional », tome IX, n° 31, mayo-agosto 1949 : *Notas cambiadas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y la Embajada de Cuba, referentes al asilo de Fernando Leon de Vivero y Pedro Muniz*, p. 149 et ss.

et que néanmoins il maintint une réserve quant à son exercice pendant de longues années. Ceci se dégage de l'attitude de son gouvernement lors de l'affaire de l'étudiant vénézuélien, Francisco Flamerich, réfugié à la légation de Colombie à Caracas et de la note qu'à cette occasion (1929) le ministre des Affaires Etrangères, Itriago Chacin, adressa au ministre colombien, note selon laquelle :

« Le Département des Affaires Etrangères du Venezuela considère opportun de manifester à nouveau que la République ne reconnaît pas le droit d'asile comme un droit dont le résultat juridique serait de soustraire à l'action des autorités civiles et judiciaires, les ressortissants sur leur propre territoire, en diminuant et en compromettant la souveraineté de leur pays. Si, pour des raisons purement humanitaires, on accorde l'asile à des personnes courant le risque de perdre la vie, cet asile ne pourrait être respecté comme situation juridique, selon les principes internationaux, sauf si un droit positif conventionnel intervient, clairement défini entre le pays dont la légation concède l'asile et le pays où elle est accréditée.

» Les auteurs ont mis en évidence les graves inconvénients qui dérivent de l'asile, enclins à créer une mauvaise intelligence entre les nations. La pratique observée aujourd'hui entre les Etats et les débats dans les conférences diplomatiques démontrent que le refus de l'asile en tant que droit convient généralement, sauf conventions spéciales.

» Le Venezuela, de son côté, suivant une tradition fondée sur l'expérience, considère l'asile comme une institution de pure tendance humanitaire, sans les caractères d'un droit, dangereuse pour les souverainetés et pour les bonnes et amicales relations entre les Etats. Et il use de sa souveraineté en ne l'acceptant pas comme un droit des légations accréditées auprès de lui par des nations amies, dont il cultive les cordiales relations, sous les auspices d'un irréprochable respect mutuel (19). »

Le point de vue contenu dans la note ci-dessus a été maintenu pendant plusieurs années par le Venezuela qui l'a ratifié en se refusant à considérer le projet du chancelier Saavedra Lamas. Cependant, il a changé radicalement sa position, d'abord en 1944 lorsque sa légation au Guatemala accorda asile et ensuite en 1946 lorsque sa légation en Bolivie fit de même. Bien qu'il n'ait pas ratifié les conventions de La Havane et de Monte-

(19) Plana Suarez, *op. cit.*, pp. 517-518.

video, il en fit état à cette occasion et dans le cas des asiles accordés en Bolivie, il s'associa pleinement au Corps diplomatique pour soutenir le droit de qualifier le délit et d'exiger les sauf-conduits en faveur des réfugiés dans son ambassade (20). Par la suite, comme l'ont fait d'autres pays hispano-américains, il fit figurer l'asile dans sa Constitution promulguée le 5 juillet 1947, dans l'article 33 : « La Nation reconnaît l'asile pour des motifs politiques, avec les seules limitations établies par les lois, les principes du Droit international et les traités publics. » En 1948, l'ambassade du Venezuela à Bogota accorda asile à plusieurs personnes poursuivies lors de graves troubles politiques dans ce pays et il respecta l'asile tout comme l'avait fait plusieurs fois la Colombie, par l'intermédiaire de son ambassade à Caracas, en faveur de plusieurs personnes, en faisant savoir expressément dans un communiqué officiel du Ministère des Affaires Étrangères que le gouvernement « a respecté le droit d'asile et prêté aux asilés, à leur sortie du pays, les assurances et garanties qui leur étaient dues » (21). Par un échange de notes avec le gouvernement de Colombie, il consentit à appliquer les dispositions de la Convention de Montevideo. Ce fait a lié le Venezuela aux autres pays latino-américains, en vertu de la disposition contenue dans l'article 3 de ladite convention.

9. — LE CAS DU Dr ROMULO BETHANCOUR ET SON EXAMEN PAR L'ORGANISATION DES ETATS AMERICAINS

Nous avons encore fait mention de l'asile accordé par l'ambassade de Colombie à Caracas à l'ancien président vénézuélien, le Dr Romulo Bethancour, le 1^{er} décembre 1948. Cet asile eut une grande répercussion en Amérique Latine lorsque le gouvernement vénézuélien retarda la délivrance du sauf-conduit sollicité par la Colombie en vue de procéder à l'évacuation du réfugié. Ce cas illustre le respect dans lequel est tenu l'asile diplomatique et démontre qu'il est considéré comme un principe américain par les pays de ce continent, puisque des pays étrangers au cas intervinrent pour le soumettre au Conseil de l'Organisation des Etats Américains.

En effet, en concédant l'asile au Dr Romulo Bethancour, l'ambassade de Colombie à Caracas demanda au gouvernement un sauf-conduit dont la délivrance fut retardée par le Venezuela

(20) Cf. Cuerpo Diplomático, *Derecho de Asilo*.

(21) *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela*, 1948, « Libro Amarillo », pp. 148-149.

pour des raisons inconnues jusqu'à présent. Etant donné la personnalité du réfugié et le fait qu'on estimait que le droit d'asile en Amérique était lésé, le Chili et le Guatemala sollicitèrent une réunion du Conseil de l'Organisation des Etats Américains. L'ambassadeur guatémaltèque, Ismael Gonzalez Arevalo, déclara dans sa communication : « Malgré nos démarches, il n'a pas été possible d'obtenir un sauf-conduit pour l'ex-président Bethancour. Cette manière d'agir de la Junte Militaire vénézuélienne est contraire au principe du droit d'asile et à la tradition démocratique de l'Amérique » (22). Le gouvernement du Venezuela, à son tour, déclara au Conseil que ledit sauf-conduit avait été délivré le 17 janvier 1949 et que « ce sauf-conduit avait été établi dans une harmonie qui ne s'est démentie à aucun moment et conformément à l'application stricte du traité de Montevideo, applicable à ce cas, en vertu de l'accord établi par l'échange de notes en juin 1948, entre la République du Venezuela et la République de Colombie » (23). Après avoir entendu plusieurs de ses membres, le Conseil a approuvé une résolution par laquelle il décide de ne pas traiter la question parce que le motif qui avait déterminé cette situation avait disparu. Ensuite, le gouvernement du Venezuela déclara qu'il considérait l'attitude du gouvernement chilien comme une ingérence dans des questions qui ne sont pas de sa compétence et que, pour sauvegarder sa dignité internationale il s'était vu dans l'impérieuse obligation de rappeler à Caracas son ambassadeur à Santiago (24). Le gouvernement du Chili, de son côté, a fait des déclarations repoussant les affirmations du Venezuela et expliquant que son intervention auprès du Conseil fut motivée par le fait que le Venezuela retardait la délivrance du sauf-conduit, et que lorsque ledit sauf-conduit fut délivré, ce fut seulement un jour avant que la question ne soit posée au Conseil. Il n'avait pas non plus eu connaissance de ce fait et de son côté rappela son ambassadeur à Caracas (25).

On peut déduire de ce cas que les pays latino-américains avaient l'intention de soutenir le droit d'asile et la volonté de prendre en cas de nécessité des mesures en vue de le défendre malgré les difficultés qui pourraient en résulter. A la date même à laquelle le Venezuela s'acquittait de son devoir de délivrer le sauf-conduit en faveur du Dr Romulo Bethancour, le Pérou et la Colombie discutaient au sujet de l'asile accordé par la

(22) *Annales de l'Organisation des Etats Américains*, vol. I, n° 2, 1949, p. 222.

(23) *Ibid.*, p. 223.

(24) *Ibid.*, p. 223.

(25) V. aussi pour le texte complet des déclarations du gouvernement du Chili et la réplique du gouvernement vénézuélien, Plana Suarez, op. cit., pp. 587-632.

légation colombienne à Lima au leader apriste Raul Haya de la Torre. De nombreuses discussions sur la portée de certaines règles que l'on prétendait être en vigueur dans tous les pays latino-américains virent le jour entre les divers pays qui pourtant durant de longues années avaient pratiqué l'asile. Cette controverse, portée à la connaissance de la Cour Internationale de Justice, indique la fin de la troisième étape dans l'évolution de l'asile diplomatique et la résolution du conflit marque le début de la période actuelle, période au cours de laquelle l'asile politique en Amérique Latine arrive à son apogée.

Chapitre IV

Le cas de Haya de la Torre et ses répercussions

Bien que l'octroi de l'asile ait provoqué, en diverses occasions, des frictions et des controverses entre l'Etat territorial et l'Etat d'asile, et qu'il en est résulté quelquefois que l'agent diplomatique ait été déclaré indésirable et que les relations diplomatiques aient été rompues entre les deux Etats, il a été respecté, et les divers cas ont trouvé leur solution par la reconnaissance par l'Etat territorial à l'Etat d'asile du droit de l'octroyer, du droit de qualifier la nature du délit, et de son obligation de délivrer un sauf-conduit afin de permettre au réfugié de quitter le pays. Dans la plupart des cas, aucune discussion n'a surgi concernant la qualité des réfugiés et, pour cette raison, la règle de qualification n'a pas été appliquée de manière constante, mais quand elle a été invoquée elle a été acceptée et les sauf-conduits ont été délivrés dans des délais raisonnables. Cependant, le cas particulier de Haya de la Torre constitue une exception, en raison du refus du gouvernement péruvien de reconnaître à la Colombie le droit de qualifier le délit imputé à M. Haya de la Torre et en raison de son refus d'admettre comme une obligation la délivrance du sauf-conduit. Telle fut, au cours de ce siècle, la première circonstance dans laquelle un pays latino-américain a mis en doute le champ d'application des principes américains et contesté les droits de l'Etat d'asile, en se basant sur la Convention de La Havane et en refusant force obligatoire aux principes contenus dans les autres conventions et aux principes d'ordre coutumier.

1. — PRINCIPAUX ASPECTS DU CAS

Le 4 janvier 1949, l'Ambassadeur de Colombie à Lima, M. Carlos Echeverri Cortez, informa le Ministère des Affaires Etrangères du Pérou que, conformément à l'article 2 de la

Convention de La Havane sur l'asile politique, il avait donné asile au siège de l'ambassade à M. Victor Raul Haya de la Torre, et il demanda un sauf-conduit. Un peu plus tard, le 14 janvier, s'adressant de nouveau au Ministère des Affaires Etrangères péruvien, il fit savoir que, en conformité avec « le droit que donne l'article 2 de la Convention sur l'asile politique signée par nos deux pays dans la ville de Montevideo le 26 décembre 1933, il a donné à M. Victor Haya de la Torre la qualification d'asilé politique » et il a demandé de nouveau l'octroi du sauf-conduit (1). Avec la réponse du gouvernement péruvien qui s'opposait à la délivrance du sauf-conduit et au droit de la Colombie de qualifier le délit commença alors un échange de notes diplomatiques. Du côté de la Colombie, on a mis l'accent sur le droit de qualification qui appartient à l'Etat d'asile selon la pratique et sur l'obligation de l'Etat territorial d'accepter une telle qualification, ainsi que sur l'obligation qu'a l'Etat territorial de délivrer un sauf-conduit. Du côté du Pérou, qui n'avait pas ratifié la Convention de Montevideo, on insista, d'une part sur l'absence de règle l'obligeant à accepter et à respecter la qualification faite par la Colombie et à délivrer un sauf-conduit, soutenant que le réfugié était un criminel de droit commun cité avant l'octroi de l'asile devant les tribunaux compétents pour délit de rébellion militaire commis à l'occasion de la « Rébellion de Callao » au mois d'octobre 1948, et d'autre part sur le fait que l'asile avait été octroyé à M. Haya de la Torre après qu'un laps de temps assez long se soit écoulé entre la date de ladite rébellion (début octobre 1948) et celle de l'octroi de l'asile (3 janvier 1949) sans prendre en considération l'« urgence » que la Convention de La Havane exige. On a invoqué la pratique suivie par les deux pays, les cas dans lesquels le Pérou avait accepté l'asile, la qualification et d'autres règles sur ce sujet, et même les déclarations officielles des deux pays (2). N'ayant pu se mettre d'accord entre eux, ils ont convenu par un compromis signé à Lima le 31 août 1949, « Acta de Lima », de soumettre le différend à la Cour Internationale de Justice, acceptant la procédure ordinaire prévue à l'article 38 du Statut de la Cour (3).

La Colombie ayant présenté sa requête à la Cour Internationale de Justice, a demandé dans son mémoire à la Cour de dire et juger :

(1) C.I.J. Mémoires, Plaidoiries et Documents. Affaire du Droit d'Asile. Vol. I. Annexes 1 et 2 au Mémoire colombien, p. 45.

(2) Ibid., pp. 46 à 96.

(3) Ibid. *Acta de Lima*, annexe 2, Mémoire colombien, p. 92.

1. Dans le cadre des obligations qui découlent, en particulier de l'accord bolivarien sur l'extradition du 19 juillet 1911 et de la convention sur l'asile du 20 février 1928, tous deux en vigueur entre la Colombie et le Pérou et, d'une façon générale, du droit international américain, appartient-il ou non à la Colombie, en tant que pays accordant l'asile de qualifier la nature du délit aux fins du susdit asile ?

2. Dans le cas concret matière du litige, le Pérou en sa qualité d'Etat territorial, est-il ou non obligé d'accorder les garanties nécessaires pour que le réfugié sorte du pays, l'inviolabilité de sa personne étant respectée ?

Le Pérou, en s'opposant à la requête de la Colombie, demanda à la Cour de débouter le gouvernement de la République de Colombie de ses conclusions et de dire et juger :

A titre reconventionnel, aux termes de l'article 63 du Règlement de la Cour, et par un seul et même arrêt, que l'octroi de l'asile par l'ambassadeur de la Colombie à Lima à Victor Raul Haya de la Torre a été fait en violation de l'article 1, paragraphe 1 et de l'article 2, paragraphe 2, premièrement (*inciso primero*) de la convention sur l'asile signée à La Havane en 1928.

D'une manière générale, les points discutés dans la procédure écrite et dans les plaidoiries furent les suivants : a) le droit de qualification par l'Etat d'asile, non seulement sur la base de la convention signée par les Etats latino-américains à Montevideo, mais également selon la coutume internationale américaine qui lie le Pérou; b) l'obligation d'octroyer le sauf-conduit à la demande de l'Etat d'asile; c) l'octroi de l'asile lorsqu'au moment où il est demandé la condition « d'urgence » exigée par la Convention de La Havane n'existe pas, et l'appréciation de « l'urgence » par l'agent diplomatique; d) la durée de l'asile, eu égard à la Convention de La Havane qui dispose qu'elle doit se limiter au temps « strictement indispensable »; e) la nature de l'accusation formulée contre le réfugié Haya de la Torre par le gouvernement du Pérou. On a également discuté subsidiairement de ce qui est relatif aux délits politiques et des caractéristiques du délit attribué à Haya de la Torre; de l'admissibilité de l'asile quand l'accusation formulée contre le réfugié est antérieure et quand elle est postérieure à son octroi, et de l'accusation devant des tribunaux compétents et devant des tribunaux « ad hoc »; du caractère de la qualification, si elle est définitive ou provisoire; du point de savoir si la Colombie a octroyé l'asile

en violation des dispositions de la Convention de La Havane, en l'accordant longtemps après que les faits se soient produits au Pérou; de la nature du danger que doit courir le réfugié pour recevoir asile; du rôle de la coutume internationale dans le cas précis de l'asile; de la force obligatoire des principes généraux contenus dans les divers traités qui, malgré qu'ils n'aient pas été ratifiés, lient tous les Etats latino-américains et enfin, des aspects principaux de la pratique américaine.

2. — LES ARRETS DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

La Cour rendit son arrêt le 20 novembre 1950, rejetant les conclusions de la Colombie, la première par 14 voix contre 2, la seconde par 15 voix contre 1; rejetant également par 15 voix contre 1 la demande reconventionnelle du Pérou, « en tant qu'elle est fondée sur une violation de l'article premier, paragraphe premier, de la convention sur l'asile signée à La Havane en 1928 »; et, par 10 voix contre 6, elle déclara que « l'octroi de l'asile par le gouvernement de la Colombie à Victor Raul Haya de la Torre n'a pas été fait en conformité de l'article 2, paragraphe 2 (premièrement) de ladite convention » (4). Ainsi, la Cour décida que la Colombie n'avait pas, comme pays accordant l'asile, le droit de qualifier la nature du délit par une décision unilatérale, définitive et obligatoire pour le Pérou et que, pour que la Colombie puisse exiger un sauf-conduit et les garanties nécessaires en faveur du réfugié, il faudrait que le Pérou, comme Etat territorial, fasse au préalable valoir son droit prévu dans la Convention de La Havane d'exiger la sortie du réfugié. Parmi les opinions dissidentes, celles des juges latino-américains Alvarez, Azevedo et Caicedo Castilla, se distinguent par leur analyse pénétrante de la pratique latino-américaine, et celles des juges Read et Badawi Pascha par leur valeur non moins grande.

La Colombie introduisit une demande d'interprétation de cet arrêt, demande qui fut déclarée irrecevable parce que les points soumis constituaient en réalité des points nouveaux sur lesquels la Cour ne pouvait pas se prononcer, et parce qu'il était nécessaire, pour admettre une requête en interprétation, que s'élève entre les pays une controverse sur la façon d'exécuter ledit arrêt (5) et que cela ne se dégageait pas de la situation existante. Malgré cela, l'affaire n'en est pas restée là, parce que

(4) C.I.J., Recueil 1950, arrêt du 20 novembre 1950, p. 288.

(5) Affaire colombo-péruvienne relative au Droit d'Asile. Demande d'interprétation, C.I.J., Recueil 1950, p. 350.

la Colombie soumit une nouvelle requête contre le Pérou afin que la Cour se prononce sur la façon de mettre fin à l'asile quand celui-ci a été octroyé « irrégulièrement ». Cette demande touchait le problème général de la fin de l'asile et l'obligation de délivrer un sauf-conduit comme seule façon de mettre fin à l'asile selon la Convention de La Havane, et non pas par la remise du réfugié à l'Etat territorial. La Cour, par son arrêt du 13 juin 1951 (6), après avoir considéré que la Convention de La Havane « ne donne pas de réponse complète à la question de savoir de quelle manière l'asile doit prendre fin », déclarait que « la Colombie n'est pas obligée de remettre Victor Raul Haya de la Torre aux autorités péruviennes ». D'après les arrêts de la Cour, il fallait que les deux pays se mettent d'accord pour résoudre le problème et, pendant tout ce temps, jusqu'en 1954, soit pendant plus de cinq ans, M. Haya de la Torre dut rester dans l'ambassade de Colombie à Lima (7).

L'exposé de l'affaire colombo-péruvienne a été fait ici de manière synthétique, parce que dans la deuxième partie de cette étude, nous examinerons chacun des problèmes soumis à la Cour et la façon dont celle-ci les a appréciés, à la lumière du droit conventionnel et de la pratique des Etats latino-américains.

3. — LES EXPOSES DES DIVERS PAYS A LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Outre la publicité dont l'affaire fut l'objet et les divers exposés des juristes, il faut signaler les déclarations faites à la Cour par quelques pays signataires de la Convention de La Havane, parmi lesquels l'Equateur, le Cuba, le Guatemala, le Salvador et Costa-Rica, dans lesquelles ils ont exposé leur point de vue et la position qu'ils ont prise à l'égard de l'exercice de l'asile. Bien que la valeur de ces déclarations se limite à la manière dont ces Etats interprètent le droit conventionnel et admettent l'asile dans la pratique, il faut néanmoins les prendre en considération parce qu'elles illustrent clairement la position prise sur les divers problèmes soumis à la Cour.

a) *Equateur*. — Le gouvernement équatorien par note du 25 avril 1950 a exposé ce qui suit :

(6) Affaire Haya de la Torre, arrêt du 13 juin 1951, C.I.J., Recueil 1951, p. 71.

(7) V. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 1954 et la note sur la conclusion de l'asile de M. Haya de la Torre, dans *Revista Guatemalteca de Derecho Internacional* 1955, Guatemala, n° 2, p. 205.

« Le gouvernement de l'Equateur considère que l'article 18 de l'accord bolivarien, et l'article 2 de la convention sur l'asile du 20 février 1928, instruments en vigueur pour l'Equateur, doivent être interprétés dans le sens que c'est au pays qui accorde l'asile qu'appartient la qualification de la nature du délit... Le gouvernement équatorien fonde son critère sur la nature même de l'institution de l'asile : cette institution perdrait toute valeur si l'on accordait au gouvernement local la faculté de qualifier le caractère du délit, ce qui rendrait inopérants les accords internationaux sur cette matière. D'un autre côté, le droit coutumier américain, lui aussi, attribue à l'Etat qui accorde l'asile cette faculté de qualification. Cette interprétation a été expressément consacrée par la convention sur l'asile signée lors de la VII^{me} Conférence internationale américaine de Montevideo en décembre 1933 (8). »

b) *Cuba*. — Le gouvernement de Cuba, par note du 15 janvier 1951, exprima l'avis que, selon les principes généraux du droit d'asile, la qualification du délit appartient, dans tous les cas, à l'Etat qui octroie l'asile, que la délivrance du sauf-conduit par l'Etat territorial est une « conséquence inévitable et une solution naturelle de l'asile octroyé » et que la manière de mettre fin à l'asile, s'il n'y a pas un acte volontaire de désistement du réfugié lui-même, est de délivrer des sauf-conduits appropriés pour permettre aux réfugiés d'abandonner le territoire. Il signala de manière expresse que le gouvernement cubain juge « comme une obligation juridique l'octroi du sauf-conduit demandé par l'Etat qui donne l'asile, dans un délai raisonnable parce que ceci est la seule solution légale, logique et morale de l'asile (9). »

c) *Guatemala*. — C'est dans le même sens que le gouvernement du Guatemala fixa sa position à deux reprises. Il le fit la première fois par note n° 15.357 du 16 novembre 1950 à la Cour Internationale de Justice dans les termes suivants :

« On ne doit pas perdre de vue que le point essentiel du différend se rattache à la qualification du délit qui est une attribution de l'Etat qui donne asile, comme l'établit solennellement l'article 2 de la Convention de Montevideo. Mon gouvernement ne considère pas que cette règle n'est pas applicable à un pays qui, ayant été partie à la Convention sur l'asile politique signée à La Havane en 1928, n'a pas ratifié la Convention complémentaire de Montevideo de 1933, comme c'est le

(8) Le texte complet est reproduit dans *Opinion Americana y el Derecho de Asilo*, Bogota, 1951.

(9) Mémoires, plaidoiries, affaire Haya de la Torre, C.I.J., p. 121.

cas du Pérou, puisque cette république, dans la pratique, a exercé le droit d'asile d'une manière très large et, conformément à la tradition générale des Etats américains, sans limiter sa fonction à la lettre morte des conventions. On doit tenir compte aussi du fait que l'exercice du droit d'asile en Amérique n'a jamais été limité à l'application restrictive de la lettre des conventions, mais qu'il a été étendu par un accord tacite de tous les Etats, en raison des circonstances particulières aux cas qui se sont présentés, ce qui a créé une série de règles pratiques qui, bien qu'elles ne figurent pas dans le texte des conventions, sont déjà des règles établies et acceptées par tous les Etats de ce continent (10). »

Le Ministère des Affaires Etrangères du Guatemala a pris position dans le même sens une seconde fois par déclaration officielle du 18 janvier 1951.

d) *Le Salvador*. — Le Ministère des Affaires Etrangères du Salvador, par note du 17 novembre 1950 à la Cour Internationale de Justice, s'exprima dans les termes suivants :

« Le gouvernement salvadorien estime qu'il ne fait pas de doute que la coutume est une source du Droit international et, considère que le principe de l'asile est une règle de conduite obligatoire, qui est liée aux plus profonds sentiments de l'Amérique Latine. Il considère que ce principe est valable et juste et qu'il est, à cause de cela, continuellement appliqué dans presque tous les pays d'Amérique, constituant un axiome fondamental de leurs systèmes juridiques. Malgré cela, tenant compte du fait que la procédure en référence a été prolongée pendant un temps assez long et de ce que cela maintient dans l'incertitude le droit d'asile dans toute sa plénitude, avec son corollaire indispensable qui est que la qualification du délit politique appartient à l'Etat qui donne asile, elle a considéré comme pertinent de faire remarquer à ce haut tribunal sa profonde conviction de la validité de ce principe, d'origine nettement américaine... (11). »

e) *Costa-Rica*. — Le Ministère des Affaires Etrangères de Costa-Rica, par note du 3 avril 1950 à la Cour Internationale de Justice, exposa ce qui suit :

« Nous avons ainsi manifesté notre point de vue général dans le sens clair et indubitable que, en aucun cas, ne doit être laissée au gouvernement auquel appartient le réfugié la qualification du délit politique, étant donné que cela signifierait la dénaturation des intentions et des buts que l'on a eus en vue

(10) V. *Opinion Americana y el Derecho de Asilo*, p. 4.

(11) Ibid. p. 5 pour le texte complet.

lorsqu'on a incorporé aux divers traités de Droit international l'asile politique. Implicitement et pour faire honneur à nos principes et à notre tradition, il reste que le gouvernement de Costa-Rica donne son avis parce que, dans le cas concret de la discussion, il serait préférable d'attribuer à la Colombie le droit de qualifier la nature du délit... (12). »

Il est intéressant de noter le fait que ni Costa-Rica ni l'Equateur n'avaient ratifié la Convention de Montevideo de 1933 d'après laquelle, comme nous l'avons déjà vu, la qualification du délit politique appartient à l'Etat qui octroie l'asile et il convient de remarquer aussi le point de vue du Guatemala, de Costa-Rica et du Salvador au sujet du caractère coutumier de l'asile diplomatique.

4. — LES REPERCUSSIONS DE L'AFFAIRE DU DROIT D'ASILE

On ne peut passer sous silence, en faisant l'analyse de l'affaire Haya de la Torre, le fait que l'asile a retenu l'attention de diverses institutions scientifiques, bien avant que la Cour n'ait rendu son arrêt. C'est ainsi que nous devons mentionner une nouvelle fois la résolution adoptée par l'Institut de Droit international pendant sa session de Bath en 1950, sur l'« Asile en droit international public », qui considère non seulement « l'asile octroyé par les Etats dans leur territoire », mais aussi en dehors, c'est-à-dire, « l'asile ou refuge territorial » et « l'asile diplomatique ». Cette résolution fut adoptée avant que la Cour n'ait rendu son premier arrêt, de telle sorte que ce tribunal avait devant lui un exposé de la plus haute valeur sur cette matière, exposé qui constatait la nécessité qui se fait sentir actuellement d'avoir des règles relatives à l'asile, en raison du nombre de plus en plus important de cas d'asile dans les Etats autres que ceux d'Amérique Latine. L'Institut de Droit International de Buenos Aires et celui de Montevideo ont également adopté en 1950 des résolutions sur l'asile diplomatique énonçant les fondements des diverses règles du droit conventionnel de l'Amérique Latine, parmi lesquelles les règles de qualification et du sauf-conduit.

Au cours de son premier congrès tenu à Madrid en 1951, l'Institut hispano-luso-américain de Droit international (13) qui groupe les plus savants juristes de l'Amérique Latine, de l'Espagne et du Portugal, a adopté, le 11 octobre 1951, une résolution

(12) Ibid., p. 6.

(13) V. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. IV, n° 3.

sur l'asile. D'après cette résolution, quand l'asile est octroyé, on ne peut pas le considérer comme une violation de la souveraineté de l'Etat territorial ou comme une intervention dans les affaires internes de l'Etat, puisque la souveraineté nationale ne peut être invoquée en aucun cas comme prétexte ou excuse pour empêcher ou éviter l'accomplissement des devoirs de solidarité humaine. Cette résolution reprend en outre les points principaux du Traité de Montevideo de 1939, comme par exemple l'extension de l'asile à d'autres locaux que les bâtiments affectés aux représentants diplomatiques pour accueillir les réfugiés. Par contre, elle se sépare de la pratique généralement suivie en ce qui concerne l'octroi du sauf-conduit, puisqu'elle reconnaît à l'Etat d'asile dans le cas de maladie grave, de maladie contagieuse ou de démence du réfugié, la possibilité de prolonger l'asile pendant plus d'un an et, dans d'autres circonstances semblables, le droit d'exiger de l'Etat territorial les garanties nécessaires et l'expédition des documents pour que le réfugié puisse quitter le pays librement.

La VIII^{me} Conférence interaméricaine des Avocats, réunie à Montevideo en novembre 1951, a également discuté de l'asile diplomatique. Prenant pour base les précédents indiqués plus haut et les observations directes faites sur les arrêts de la Cour Internationale de Justice, elle a déclaré que le droit d'asile pour les réfugiés politiques est incorporé au droit international américain et doit être considéré comme un droit coutumier pour les Etats qui n'ont pas signé ou ratifié les conventions réglant cette institution et que la qualification du délit et des causes qui rendent obligatoire la concession de l'asile appartient à l'Etat de refuge (14).

Mais en dehors des institutions scientifiques, les universités, facultés de droit, collèges et associations d'avocats et d'étudiants ont exposé des points de vue semblables à ceux qui sont indiqués ci-dessus, de même que les Congrès nationaux du Guatemala, de Cuba et de Panama qui ont adopté des résolutions sur l'asile (15).

Diverses opinions juridiques sont apparues depuis que la Cour a rendu ses arrêts, certaines acceptant les conclusions de la Cour dans des termes généraux, d'autres faisant des critiques très sévères, mais presque toutes sont de l'avis qu'il faut compléter le droit conventionnel par un nouveau traité.

(14) V. *Revista Española de Derecho Internacional*, pour le texte complet de la résolution et le projet de convention préparée par la Conférence Interaméricaine des Avocats, n° 1, 1952.

(15) V. *La Opinion Americana y el Derecho de Asilo. Plebiscito Internacional*, pp. 8-15.

Tout ceci est le reflet de la profonde répercussion dans la conscience américaine de l'affaire sur le droit d'asile portée devant la Cour Internationale de Justice et qui a atteint son point culminant quand le gouvernement du Guatemala a demandé au Conseil de l'Organisation des Etats Américains de prendre en considération ce sujet. Le Conseil, dans sa séance du 14 février 1951, a voté une résolution avec laquelle commence la révision par les Etats latino-américains de tout le droit conventionnel de l'asile. Cette résolution est conçue dans les termes suivants :

« Vu la déclaration du délégué du Guatemala en date du 7 février par laquelle son gouvernement demande qu'on introduise dans le programme de la IV^{me} Réunion de consultation des ministres des Relations Extérieures un point relatif à la « Réaffirmation du droit d'asile comme principe juridique américain » et, Considérant : ... qu'il est utile et nécessaire, à tout moment, de consolider une institution telle que le droit d'asile, laquelle s'inspire des principes humanitaires les plus nobles,... Décide : ... 2) de déclarer que le Droit d'Asile est un principe juridique américain consacré par des conventions internationales et compris, comme un des droits fondamentaux, dans la Déclaration américaine des Droits et des Devoirs de l'Homme, qui fut approuvée par la IX^{me} Conférence internationale américaine, tenue à Bogota; 3) de recommander au Comité juridique interaméricain d'accorder, au cours de ses travaux actuels, la préférence à l'étude du thème relatif au statut des bénéficiaires de l'asile, des exilés et des réfugiés politiques, dont il a été chargé par le Conseil agissant provisoirement comme Organe de Consultation (16). »

5. — LES DERNIERES MODIFICATIONS APPORTEES AU DROIT CONVENTIONNEL AMERICAIN

a) *L'œuvre du Comité juridique interaméricain.*

Eu égard à la résolution du Conseil de l'Organisation des Etats Américains, le Comité juridique de Rio lors de sa session de 1952 a préparé deux projets de convention, l'un sur l'asile territorial et l'autre sur l'asile diplomatique. Il examine avec précision dans le deuxième projet les trois problèmes essentiels qui ont surgi dans l'affaire de Haya de la Torre, à savoir :

(16) *Statut des asilés, exilés et réfugiés politiques*. Union Panaméricaine, 1952, pp. 4 et 5.

1) la qualification du délit; 2) l'urgence requise pour octroyer l'asile et la compétence pour l'apprécier, et 3) l'obligation de délivrer le sauf-conduit. Le Comité a proposé des règles concrètes qui établissent que la qualification de la nature du délit appartient à l'Etat qui octroie l'asile, mais que l'Etat territorial peut fournir à l'agent diplomatique des indications relatives à la nature du délit et à l'existence de délits de droit commun connexes et que ces informations devront être prises en considération par ledit agent. Tout en maintenant la condition d'urgence qui figure dans la Convention de La Havane, le Comité rend l'agent diplomatique compétent pour l'apprécier. En ce qui concerne le sauf-conduit, le projet conserve le système des autres traités d'après lesquels l'Etat territorial peut exiger la sortie du réfugié mais est obligé, dans ce cas, de fournir les garanties nécessaires. Par contre, codifiant une pratique déjà acceptée et suivie, il précise d'une manière beaucoup plus explicite que ne l'avaient fait les traités antérieurs que l'agent diplomatique peut prendre l'initiative d'exiger le sauf-conduit et que, dans ce cas, l'Etat territorial a le devoir de le délivrer. A part cela, et tenant compte de l'extension que réclamait l'exercice de l'asile, le projet contient des règles en cas de non-reconnaissance d'un gouvernement, de rupture des relations diplomatiques et d'internement des réfugiés dans le territoire de l'Etat d'asile, aux fins de résoudre la demande d'extradition. Pour le reste, le Comité juridique interaméricain a conservé les dispositions des autres traités sur la communication de l'octroi de l'asile au Ministère des Affaires Etrangères, sur l'interdiction pour les réfugiés d'accomplir des actes contraires à l'ordre public de l'Etat territorial, etc. (17).

On doit au Comité juridique de Rio d'avoir fixé les bases sur lesquelles reposent les dernières modifications introduites dans le droit conventionnel et d'avoir codifié des règles qui, par le caractère coutumier qu'elles présentaient pour la plupart des Etats latino-américains, demandaient à être énoncées dans un traité. On ne peut passer sous silence que les arrêts de la Cour Internationale de Justice ont été l'objet d'une analyse approfondie de la part des juristes latino-américains, mais il semble que ce sont les opinions dissidentes des juges latino-américains Alvarez, Azevedo et Caicedo Castilla qui ont contribué pour la plus grande part à l'adoption de ces principes (18).

(17) Comité Juridique Interaméricain. *Statut des asilés, réfugiés et exilés politiques*. Union Panaméricaine, 1952, pp. 23 et ss.

(18) Caicedo Castilla J.J., « El Comité Jurídico de Rio de Janeiro y la preparacion de la proxima conferencia panamericana de Caracas », *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 5, n° 3, Madrid, 1952, pp. 743 et ss.

b) *Le projet du Conseil interaméricain des Jurisconsultes.*

L'avant-projet du Comité juridique de Rio fut soumis au Conseil interaméricain des Jurisconsultes et cet organe de l'Organisation des Etats Américains, durant sa deuxième session tenue à Buenos Aires au mois d'avril 1953, l'a étudié, afin de formuler les conclusions qui devaient être soumises à la X^{me} Conférence internationale américaine. Le Conseil avait considéré non seulement l'avant-projet du Comité de Rio, mais aussi deux autres projets présentés par l'Argentine et par le Brésil.

Le projet de l'Argentine reprend presque tous les principes qui avaient été énoncés dans le projet de Saavedra Lamas et incorporés dans le Traité de Montevideo de 1939, mais il y ajoute des règles nouvelles. Les variantes proposées par l'Argentine furent dans les grandes lignes les suivantes : l'extension de l'asile à la résidence des chefs de mission, mais l'exclusion des navires de guerre qui se trouvent en réparation; l'interdiction de juger les réfugiés livrés à l'Etat territorial pour des délits politiques commis avant la remise; la règle selon laquelle l'asile est une faculté et non un devoir en ce qui concerne son octroi; le principe que le changement de gouvernement n'interrompt pas les démarches en vue de l'obtention des sauf-conduits; la concession du droit de qualification aux chefs de mission bien plus qu'aux gouvernements de l'Etat d'asile, en étendant ce droit aux « motifs politiques » afin d'introduire l'idée de « cause dans le délit »; la non-obligation d'évacuer le réfugié dans le pays du chef de mission, mais par contre l'obligation pour les Etats de transit de permettre le passage. Le projet argentin suggère en outre la suppression du concept admis dans la Convention de La Havane selon lequel l'asile doit être respecté comme un droit ou par tolérance humanitaire et propose en échange certaines conditions relatives à la forme de la demande d'extradition, liant davantage de cette manière l'asile diplomatique à l'asile territorial et à l'extradition (19).

Le Brésil, de son côté, proposait deux formules au sujet de la qualification : a) la création d'un tribunal arbitral, composé de trois chefs de mission accrédités auprès de l'Etat territorial, un nommé par chaque partie et le troisième par les deux premiers; le tribunal trancherait le différend et les parties seraient obligées de remettre soit le sauf-conduit, soit le réfugié, selon le jugement. Pendant ce temps, le réfugié devrait rester au siège de la mission diplomatique qui octroie l'asile; b) comme formule alternative,

(19) Ministerio de Relaciones Exteriores, boletín n° 3, julio 1953, Imprenta Nacional, Bogota, Colombia. Rapport de M. Daniel Henao Henao, p. 5.

la création d'un tribunal composé de la même manière et qui devrait de même trancher le différend sur la qualification du fait, mais, au préalable, le réfugié qualifié d'« asilé politique » par l'Etat d'asile, doit sortir avec le sauf-conduit et être interné dans le territoire du pays de refuge, tandis qu'est rendu le jugement par le tribunal arbitral, et que commence la procédure d'extradition si l'arrêt déclare qu'il s'agit d'un criminel de droit commun (20).

Les trois projets, le projet argentin, le projet brésilien et celui du Conseil juridique de Rio furent renvoyés à un groupe de travail qui présenta ultérieurement ses conclusions au Conseil, se prononçant en faveur du projet du Comité de Rio, mais admettant quelques modifications suggérées par les deux autres projets. Le Conseil adopta le 8 mai 1953 un « Projet de convention sur l'asile diplomatique » par 15 voix et 4 abstentions, celles du Pérou, de la République Dominicaine, des Etats-Unis et du Brésil. Selon le Conseil interaméricain des Jurisconsultes, « l'autorité qui accorde l'asile, ou autorité asilante, est tout chef de mission diplomatique ou toute autorité militaire, qui reçoit un asilé dans sa légation, son navire de guerre, son camp ou son aéronef militaire; l'Etat territorial est celui sur le territoire duquel se trouve la légation, les navires de guerre, le camp ou l'aéronef militaire où l'on a reçu un asilé, et on doit entendre par légation tout siège de mission diplomatique ordinaire, la résidence des chefs de mission, et les locaux qu'ils ont habilités à cet effet quand le nombre des asilés excède la capacité normale des lieux de refuge ».

Selon le projet, l'asile octroyé dans les légations à des personnes poursuivies pour des raisons ou des délits politiques, sera respecté par l'Etat territorial comme un droit ou comme un acte de tolérance humanitaire, mais l'autorité asilante n'est pas obligée d'accorder l'asile ni de déclarer la raison de son refus. De plus, il n'est permis de donner asile ni aux inculpés de délits de droit commun qui, avant l'octroi de l'asile, ont été régulièrement jugés ou condamnés par des tribunaux ordinaires, ni aux déserteurs de l'armée, sauf si le fait revêt clairement un caractère politique. La qualification, d'après l'article 4, « appartient à l'Etat ou à l'autorité qui accorde l'asile ».

En outre, l'asile ne peut être accordé qu'en cas d'urgence et pour le temps strictement indispensable pour permettre à l'asilé soit d'abandonner le pays, soit de se mettre en sécurité d'une autre manière. L'évacuation, dans ces cas, a été réglée de la même manière que dans le projet du Comité de Rio (21).

(20) Ibid., p. 6.

(21) Acte final de la Deuxième réunion du Conseil interaméricain des Jurisconsultes, Buenos Aires, Union Panaméricaine, août 1953, pp. 49 et ss.

c) *La Conférence panaméricaine de Caracas de 1954.*

Le projet du Conseil interaméricain des Jurisconsultes fut soumis à la X^{me} Conférence internationale des Etats américains tenue à Caracas en mars 1954 et fut approuvé avec très peu de modifications. La Conférence adopta une convention sur l'asile diplomatique qui fut signée par tous les Etats présents, à l'exception du Pérou et de Costa-Rica et avec des réserves de la part de l'Uruguay, du Guatemala, de la République Dominicaine et du Honduras (22). C'est grâce à cette convention — qui contient les points principaux déjà indiqués et d'autres points qui seront l'objet d'une analyse plus approfondie dans la deuxième partie de cette étude — que le droit conventionnel américain a été complété, étant donné que les problèmes qui avaient provoqué l'affaire colombo-péruvienne ont été résolus par l'adoption de règles précises qui ont codifié la pratique suivie depuis plusieurs années.

6. — LA PRATIQUE PENDANT ET APRES LA REVISION DU DROIT INTERNATIONAL

Aucun cas n'a eu des répercussions aussi importantes que le cas de Haya de la Torre. En effet, si d'autres cas se présentèrent où il y eut discussion entre les gouvernements, jamais ils n'ont été portés devant un tribunal international, mais ils ont été tranchés par l'application des règles contenues dans les conventions. Le cas du capitaine Alfredo Silva Romero auquel la légation du Guatemala à Bogota accorda asile en 1950, illustre ce fait : le gouvernement de la Colombie, quoique opposé à l'octroi de l'asile, a cependant accepté la qualification du délit faite par le Guatemala et a délivré un sauf-conduit à la requête de ce gouvernement. De même, en 1952, la légation de la Colombie au Guatemala a octroyé asile au colonel Carlos Castillo Armas et au lieutenant Pedroza, échappés à la prison de la ville, et le gouvernement guatémaltèque, malgré son opposition, a finalement accepté la qualification et a permis que les réfugiés sortent du pays. La Bolivie respecta l'asile octroyé en 1952 à diverses personnes par l'ambassade du Venezuela à La Paz et, plus récemment, au moins de juin 1956, quand l'Argentine donna asile à M. Alberto Taborga, ancien ministre d'Etat, elle permit la sortie du réfugié avec toutes les garanties établies par la pratique; il en fut de même en octobre 1956. Le Cuba a égale-

(22) Convention sur l'Asile diplomatique signée à la Dixième conférence interaméricaine, Caracas 1-28 mars 1954. Série sur le Droit et les Traités, Union Panaméricaine, Washington D.C., 1954.

ment respecté l'asile sous toutes ses formes, agissant conformément à ses déclarations devant la Cour Internationale de Justice, notamment dans le cas de M. Prio Socarras, ancien président de la République, réfugié à l'ambassade du Mexique en 1952, et dans le cas d'autres personnes réfugiées dans les ambassades d'Argentine et du Guatemala. Lorsque la légation de Costa-Rica à La Havane donna asile à MM. Orlando Gencia, Luis Hernandez et Mario Bethancour, et lorsque l'ambassade du Chili accueillit MM. Eufemio Fernandez et Jesus Gonzalo Carlos, Cuba octroya également, dans tous ces cas, les sauf-conduits. La même chose peut se dire du Brésil qui respecta l'asile en 1955 dans le cas du journaliste Carlos Lacerda, à qui l'ambassade de Cuba accorda refuge et qui permit l'évacuation du réfugié et qui, à son tour, le concéda à diverses occasions tant au Guatemala en 1954 qu'au Pérou. En ce qui concerne le Pérou, ce pays respecta également l'asile du journaliste Miro Quezada en 1954 dans la légation du Brésil à Lima, lui délivrant un sauf-conduit et n'opposant aucun obstacle, ce qui démontre clairement que le cas de Haya de la Torre fut une exception. Costa-Rica donna asile à diverses occasions en 1950 et en 1954 au Guatemala, ainsi qu'à Buenos Aires; il respecta en outre l'asile de M. Alfonso Martinez dans la légation de l'Equateur à San José, quoique l'extradition de ce réfugié ait été réclamée par le gouvernement guatémaltèque (23).

Le Chili a octroyé asile dans divers cas mais a refusé de l'accorder dans d'autres qui méritent d'être exposés. Le premier fut celui de Saul Fajardo, chef des guerillas libérales dans la région de Yacopi en Colombie, à qui l'ambassadeur chilien accorda asile. Son gouvernement n'ayant pas approuvé le maintien de l'asile, il fut obligé d'y mettre fin, et le réfugié fut arrêté au moment où il abandonna l'ambassade. Ce fait provoqua la démission de l'ambassadeur Berrenchea qui la remit directement au Président de la République en termes très énergiques : « L'attitude inhumaine de votre gouvernement, en refusant l'asile octroyé par moi provisoirement à un « guerillero » colombien, est incompatible avec la tradition de la Chancellerie, les sentiments du peuple chilien et mes convictions personnelles. En conséquence, je démissionne irrévocablement. » Cette affaire souleva de sévères critiques dans les milieux colombiens et chiliens et plus particulièrement quand un autre « guerillero » colombien, Victor Lopez, asilé dans la légation du Mexique à Bogota en même temps que Saul Fajardo, obtint le sauf-conduit indispensable pour aller au Mexique. Le deuxième cas

(23) V. Hector Beeche, *Extradición y Extraterritorialidad*, San José, Costa-Rica, 1951.

fut celui du refus de l'octroi de l'asile à une « dame inconnue » par l'ambassadeur chilien à Caracas, don Alberto Serrano Pelle, qui, pour justifier l'attitude de son gouvernement, se fonda sur l'absence de la condition d'urgence. « Fondé comme il l'est, sur des raisons de tolérance et d'humanité, l'asile peut seulement s'octroyer et se maintenir dans des cas d'urgence, c'est-à-dire dans une situation présente, plus qu'anormale, violente, qui manifestement expose celui qui demande l'asile à un danger grave et imminent », déclara l'ambassadeur chilien, qui fit savoir que la condition d'urgence n'existait pas et qu'il n'y avait aucun danger pour la « dame inconnue » qui avait demandé asile (24). Le cas le plus récent fut celui du capitaine argentin Miguel Angel Murga impliqué dans un mouvement subversif contre le président Aramburu au mois de juin 1956 et à qui l'ambassade chilienne refusa asile sans donner de motifs.

Nous avons exposé le cas du Chili, pour montrer les effets qu'ont eus les arrêts de la Cour Internationale de Justice, plus particulièrement au sujet de l'urgence, ainsi que la conception existant et qui est partagée par les autres Etats, à savoir qu'il n'est pas obligatoire pour un Etat d'octroyer l'asile, ni d'exprimer les raisons de son refus. Telle est la règle contenue maintenant dans la Convention de Caracas. Nonobstant les cas de refus qui ont été exposés, le Chili a donné asile dans presque tous les pays, revendiquant — et quelquefois avec une certaine intransigeance — ses droits de qualifier le délit et d'exiger les sauf-conduits.

Le Guatemala, sans modifier l'attitude exposée dans la déclaration officielle du 18 janvier 1951, a respecté l'asile en 1950, en 1952 et enfin en 1954, lors de la chute du gouvernement du colonel Arbenz. A cette dernière occasion, plus de six cents personnes trouvèrent asile dans les diverses ambassades et légations d'Amérique Latine et le gouvernement guatémaltèque respecta intégralement le droit de qualification qu'exercèrent en particulier le Mexique, le Salvador et le Brésil et accorda des sauf-conduits à l'ancien président lui-même, à ses ministres et à leurs épouses. Plus récemment, le gouvernement a accepté l'asile du colonel Francisco Cozenza et de ses compagnons dans la légation du Salvador, lors d'une rébellion qui échoua le 20 janvier 1955, ainsi que celui du jeune avocat Jorge Mario Garcia poursuivi en raison de son activité de journaliste de l'opposition au mois d'août 1956.

En Argentine, la situation est la même que dans les autres pays d'Amérique, nonobstant le fait que ce pays n'a ratifié

(24) V. Plana Suarez, *Asilo Diplomático*, Buenos Aires, 1953, p. 192.

aucune des conventions panaméricaines. En 1949, l'ambassade d'Uruguay donna asile au député d'opposition Rodriguez Araya et le gouvernement argentin accorda le sauf-conduit. Lors des soulèvements militaires qui précédèrent le renversement définitif du général Peron, le gouvernement accorda le sauf-conduit au dirigeant ouvrier Raul Lamuraglia, réfugié à l'ambassade d'Uruguay à Buenos Aires le 25 juin 1955. Quand le général Juan Domingo Peron lui-même trouva asile sur une frégate paraguayenne qui se trouvait au port de Buenos Aires, le nouveau gouvernement permit son évacuation et exigea seulement que le réfugié soit interné en territoire paraguayen, le plus loin possible des frontières argentines. L'actuel gouvernement argentin a en outre respecté l'asile accordé par l'ambassade du Guatemala à diverses personnes poursuivies en raison de leur affiliation péroniste et, à l'occasion des événements tragiques qui endeuillèrent l'Amérique espagnole durant le mois de juin 1956, il a agi de même pour l'asile accordé par diverses légations; et notamment, dans le cas du général Tanco, chef d'une révolution qui échoua, qui avait été enlevé par la violence de l'ambassade de Haïti à Buenos Aires le 14 juillet 1956, il a fait savoir que le Général réintégrerait l'ambassade dans les 24 heures, faisant ainsi honneur à la tradition du pays en faveur de l'asile.

On peut conclure que l'asile diplomatique est profondément enraciné dans la conscience des peuples latino-américains et que ces gouvernements, quand ils respectent l'asile, agissent non seulement parce qu'ils sont convaincus que c'est une pratique humanitaire, mais également parce qu'ils estiment que c'est un devoir juridique dont la violation est sanctionnée par tous les Etats latino-américains et par l'opinion publique elle-même. L'asile a pénétré beaucoup plus loin que dans les chancelleries. Il a atteint maintenant le fond de la conscience politique de tous les hommes hispano-américains et c'est pour cela qu'il est de nos jours à son apogée. Les divers cas que nous avons mentionnés le confirment amplement.

Deuxième partie

**Les sujets et la justification
de l'asile diplomatique.
La qualification et la fin de l'asile**

Les sujets de l'asile diplomatique

Justification de l'asile

1. — LES SUJETS DE L'ASILE DIPLOMATIQUE

La discussion sur le point de savoir qui peut bénéficier de l'asile diplomatique est aujourd'hui dépassée. A l'heure actuelle, on reconnaît que seuls les délinquants politiques ou ceux qui sont poursuivis pour des causes ou des motifs politiques, jouissent d'une telle protection, les délinquants de droit commun étant exclus du bénéfice de l'asile. Depuis l'époque où l'asile a été pratiqué par les pays latino-américains, ceux-ci ont accepté et respecté principalement le refuge des délinquants politiques. Cependant dans certains cas, au cours du siècle dernier, des personnes recherchées pour des délits de droit commun se réfugièrent dans des légations et des ambassades européennes. De même, il arriva que des personnes qui n'étaient pas poursuivies directement par les autorités publiques pour des raisons politiques ou pour des délits de droit commun ou des délits politiques, et qui n'étaient même pas traduites en justice, se sont réfugiées « en prévision » d'une persécution possible de la part des foules ou de leurs gouvernements. Etant donné que ces persécutions ont lieu surtout au moment de violents changements de régime ou lors de troubles politiques, de rebellions, etc..., il arrive que l'asile soit sollicité en faveur des familles des persécutés, et, plus rarement, en faveur de mineurs. Ces derniers cas ont été, en réalité, des exceptions dans la pratique générale (1).

Le droit conventionnel américain a évolué progressivement quant aux sujets de l'asile. Ainsi, le Traité de Montevideo de 1889 souligne dans l'article 16 que l'asile « des persécutés pour des délits politiques est inviolable » et la Convention de La

(1) V. Benigno del Castillo, « Asilo Diplomático », *Revista Jurídica Dominicana*, vol. III, n° 3, pp. 375-376.

Havane l'établit pour les *criminels politiques*, mais, dans la pratique, les Etats l'ont octroyé et respecté tant en faveur des délinquants politiques proprement dits, que dans le cas des personnes poursuivies pour des motifs politiques. Le projet de Saavedra Lamas, dans son article 2, ainsi que le Traité de Montevideo de 1939, reprennent les deux formules en les étendant aux personnes poursuivies pour des délits politiques connexes pour lesquels il n'y aurait pas extradition. La récente Convention de Caracas, ratifiant cette évolution, admet l'asile en faveur des personnes poursuivies pour des motifs ou des délits politiques ou pour des délits connexes, par les autorités ou par des foules, et qui ne peuvent se mettre hors de danger d'une autre manière.

La nationalité du réfugié.

La nationalité de la personne qui sollicite l'asile ne constitue pas, actuellement, un obstacle à son octroi, étant donné le caractère humanitaire qui lui a été reconnu. Néanmoins, il y eut des discussions à ce sujet avant la conclusion de la Convention de Montevideo de 1933, en raison du silence des traités antérieurs. On estime que, en règle générale, les légations ne peuvent accueillir que les ressortissants du pays où elles sont accréditées (2), puisque les étrangers jouissent du droit de protection diplomatique conformément au Droit International. Certains auteurs, tel Fauchille (3), soutiennent de même qu'une légation peut accueillir de préférence ses propres ressortissants, mais la plupart sont d'avis qu'une légation peut protéger des personnes de n'importe quelle nationalité, étant donné le caractère éminemment humanitaire de l'asile.

Pour éliminer tout doute qui pourrait subsister à ce sujet en raison du silence de la Convention de La Havane, la Convention Complémentaire de Montevideo de 1933 a précisé clairement dans l'article 3 que : « Tous les hommes peuvent être sous sa protection, quelle que soit leur nationalité, sans préjudice des obligations que l'Etat auquel ils appartiennent aura contractées en cette matière. » Ce principe a été repris par ailleurs tant par le projet de Saavedra Lamas que par le Traité Sud-Américain de Montevideo, et, se basant sur ces antécédents, la Convention de Caracas le ratifia intégralement par la phrase lapidaire : « Tous les hommes peuvent être sous sa protection ».

(2) Cf. Deustua, op. cit., tome VII, n° 27, p. 30.

(3) *Traité de Droit International Public*, tome I, 3^{me} partie, Paix 1929, p. 79.

Depuis plus de vingt ans, la pratique a suivi fidèlement cette orientation, comme le confirme l'asile de ressortissants d'Espagne, du Salvador et du Honduras dans plusieurs légations et ambassades au Guatemala lors du renversement du président Arbenz en 1954. Néanmoins, certains auteurs, parmi lesquels le brésilien Fonseca Hermes (4), en admettant ce principe, estiment que si l'asilé était d'une autre nationalité que celle de l'Etat où l'asile a été accordé, le chef de mission devrait alors le faire savoir à la légation du pays dont le réfugié est national. Ceci a été admis par le Brésil dans les instructions du 12 avril 1934 à ses représentants diplomatiques : au cas où ils seraient amenés à donner asile, ils devraient le communiquer au Ministère des Affaires Etrangères et, également, au représentant diplomatique du pays dont l'asilé est ressortissant pour le cas où ce pays voudrait bien l'accueillir (5).

Bien que le droit conventionnel stipule que la nationalité du réfugié n'affecte pas l'octroi de l'asile, nous estimons qu'il convient de faire certaines observations à ce sujet à la lumière du droit international.

Selon la pratique latino-américaine, il est admis que les ressortissants d'un pays peuvent solliciter l'asile dans les missions accréditées auprès de ce pays. Quant aux étrangers, en vertu des règles clairement contenues dans toutes les législations des pays latino-américains, il leur est interdit de participer à toute activité politique et ils ne jouissent pas des droits politiques (6). L'asile est institué en faveur des personnes poursuivies pour des délits ou des motifs politiques, et les étrangers ne pouvant absolument pas participer aux activités politiques, il serait illogique qu'ils puissent, en violant les lois qui règlent leurs droits et leurs devoirs d'étrangers, se prévaloir d'un droit institué en faveur de ceux qui, légitimement, peuvent non seulement exercer leurs droits politiques, mais également participer à l'intérieur de leur pays à des activités de cette nature. Ainsi que

(4) Cf. « Asilo Diplomático », *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Anno IV, n° 7, p. 50.

(5) Ibid., pp. 50-51.

(6) V. Alejandro Alvarez, *Le Panaméricanisme et la Sixième Conférence Panaméricaine*, Paris, Les Editions Internationales, 1928. L'article 2 de la Convention sur la condition des étrangers adoptée à La Havane en 1928, dit : « Les étrangers sont soumis aussi bien que les nationaux à la juridiction et aux lois locales, sous réserve des limitations stipulées dans les conventions et traités. » — Article 7 : « L'étranger ne doit pas s'immiscer dans les affaires politiques particulières des citoyens du pays où il se trouve; dans le cas contraire, il sera passible des sanctions prévues par la législation locale. » — V. Julio Camey Herrera, *La condicion juridica de los extranjerios en Derecho Internacional Privado*, Guatemala, 1953. — Bustamante y Sirven, *Derecho Internacional Privado*, tome I, pp. 131-133. — Matos, op. cit., p. 280.

l'établit le droit international les étrangers jouissent de la protection de leur gouvernement respectif par l'intermédiaire des représentants diplomatiques. Si on estime que, par sa façon d'agir envers un étranger, un gouvernement viole les obligations contractées par l'Etat ou les droits dont jouissent les étrangers selon le droit international, aussi bien les gouvernements que les représentants diplomatiques peuvent intervenir en faveur de leurs ressortissants et exercer le droit de protection diplomatique, dont la condition préalable est la nationalité (7). De cette façon, une mission diplomatique peut faire des démarches en faveur de ses ressortissants et exiger des satisfactions, réparations, etc..., et leur concéder un refuge temporaire lorsque des foules qui ont échappé au contrôle de l'autorité nationale les poursuivent. Mais jusqu'à quel point, nous demandons-nous, cette mission a-t-elle le droit de concéder l'asile politique à un de ses nationaux qui par ses actes a violé la loi, en ayant exercé une activité politique qui lui était interdite ? Et si on reconnaît ce droit à une représentation diplomatique en faveur de ses propres ressortissants en se basant sur les attributions de la « protection diplomatique stricto sensu », comment peut-on le lui reconnaître lorsqu'il s'agit d'autres étrangers ? Sans doute, l'octroi de l'asile dans ces cas deviendrait-il difficile à justifier et serait-il absurde d'un point de vue strictement juridique si l'on ne considérait pas le caractère fondamentalement humanitaire de cette institution. En plus de la considération humanitaire, on peut également l'expliquer d'une part par la fraternité existant entre les latino-américains qui, en un certain sens, sont compagnons d'infortune dans les luttes politiques qu'ils livrent contre les tyrannies, contre l'oppression et la persécution parfois impitoyables des gouvernements, et d'autre part par leur idéal commun d'établir dans leurs patries des « démocraties fonctionnelles », selon l'expression de l'ancien président de l'Uruguay, Battle Berres. Les autres remarques qui ont été faites au sujet des poursuivis politiques semblent, d'après la pratique, être également valables dans le cas des étrangers.

2. — JUSTIFICATION DE L'ASILE

D'après la conception actuelle, l'asile diplomatique tend à protéger la vie humaine et l'intégrité de la personne qui, pour-

(7) D'après la Cour Permanente de Justice Internationale, « c'est le lien de la nationalité entre l'Etat et l'individu, qui seul donne à l'Etat le droit de protection diplomatique ». Série A/B, n° 76, p. 16. — V. aussi Borchard E.M., *Diplomatic protection of Citizens abroad*, N.Y. 1915; Ellery C. Stowell, *Intervention in International Law*, Washington 1921; Oppenheim's, Lauterpacht, ed. 1955, pp. 686-691. — Selon l'article 8 de la Résolution de l'Institut de Droit International sur l'asile, « le droit d'un Etat de protéger ses nationaux n'est en rien affecté par les dispositions des présentes Résolutions ».

suivie pour des délits ou des causes politiques, cherche refuge dans une mission diplomatique, un navire de guerre ou un aéronef militaire afin de se mettre en sûreté. On considère donc l'asile comme une mesure de « tolérance humanitaire » ou comme un « droit de l'homme », tant qu'il s'agit de personnes ne pouvant pas sauver leur vie d'une autre manière. Mais il est logique que l'on n'accorde pas l'asile pour une persécution quelconque ou parce que la personne se trouve dans une situation qui n'est que difficile. Certaines conditions préalables qui justifient et déterminent la régularité de la concession doivent être remplies.

Le droit conventionnel américain accepte uniquement les justifications suivantes, à savoir : 1) selon la Convention de la Havane, pour les délinquants politiques et en cas d'urgence; 2) selon le Traité sur l'Asile et le Refuge politique de Montevideo de 1939, pour les « persécutés pour des motifs politiques ou pour des délits politiques et pour des délits politiques connexes, pour lesquels il n'y aurait pas lieu à extradition » (article 2), et selon l'article 3 du même traité, en plus, pour les membres des forces armées « quand le fait imputé revêt un caractère évidemment politique »; 3) selon la Convention de Caracas, dans les cas de personnes poursuivies pour des délits ou des motifs politiques, et dans les cas d'urgence, entendant par cela, ceux où l'individu est poursuivi par des personnes ou des foules que les autorités ne peuvent pas contrôler, ou quand sa vie ou sa liberté sont en danger, en raison des persécutions politiques, et qu'il ne peut sans risque se mettre en sécurité d'une autre manière.

La jurisprudence n'a pas étudié la question dans toute son étendue, parce que la tâche de la Cour Internationale de Justice était limitée à l'application de la Convention de La Havane uniquement, que l'interprétation que la Cour donna au terme « cas d'urgence » ne correspondait pas à l'interprétation donnée par les juristes et les Etats latino-américains, et que l'arrêt du 20 novembre, auquel on se réfère dans ce cas, a été très discuté et critiqué. D'après la Cour, la justification essentielle de l'asile « se trouve dans l'imminence ou la persistance d'un danger pour le réfugié » (8).

(8) Cf. C.I.J. Recueil 1950, p. 282. D'après la résolution de l'Institut de Droit International, art. 3, (2) : « L'asile peut être accordé à tout individu menacé dans sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté par des violences émanant des autorités locales ou contre lesquelles celles-ci sont manifestement impuissantes à le défendre, ou même qu'elles tolèrent ou provoquent. Ces dispositions s'appliquent dans les mêmes conditions lorsque de telles menaces sont le résultat de luttes intestines. »

Il faut donc examiner chacun des cas et chacune des éventualités pour lesquels l'asile diplomatique est justifié, non seulement d'après le droit conventionnel, mais également d'après la pratique.

A. *Les délits politiques.*

Nous avons souligné que la concession de l'asile aux délinquants politiques et aux personnes poursuivies pour des motifs politiques n'est plus discutée par les Etats latino-américains. La doctrine le reconnaît et le droit conventionnel l'a établi clairement. La jurisprudence l'a admis dans toute son étendue, la Cour ayant analysé non seulement la lettre mais aussi l'esprit de la convention de La Havane. Mais le problème qui se pose est celui de la détermination des délits politiques. Ce problème reste circonscrit au droit interne, puisque le droit international d'après Oppenheim (9) n'établit aucune règle pour les distinguer.

Le problème du critère permettant de distinguer le délit politique de l'infraction de droit commun du point de vue du droit pénal est en effet un des problèmes les plus importants et en même temps un des problèmes les plus délicats, parce que, remarque Donnedieu de Vabres (10) « la solution en est compliquée par la divergence des points de vue auxquels se placent les Etats libéraux d'une part, les Etats autoritaires de l'autre. Pour les premiers, les délinquants politiques devant bénéficier d'un traitement privilégié, l'intérêt de la défense sociale exige que la notion de délit politique soit enfermée dans des limites assez étroites. Cette considération n'intervient pas auprès des gouvernements autoritaires ». Par ailleurs, le caractère relatif et indéfiniment variable des infractions politiques ne permet pas de créer une notion juridique (11). L'objet, les mobiles et les buts de ces infractions se heurtent dans une certaine mesure

(9) Oppenheim's *International Law*, Ed. H. Lauterpacht, 7^{me} éd., tome I, Londres 1952, pp. 643 et ss. — V. aussi Fenwick, *International Law*, 3^{me} éd., N.Y. 1948, p. 338. — Déjà Guizot en 1821 a envisagé le problème de la criminalité politique à propos de la peine de mort qui était la sanction classique en cette matière, V. *Mémoires sur la peine de mort en matière politique*, Paris 1821, et *Des Conspirateurs en matière politique*, Paris 1822. — Grivaz, *Nature et effets du principe de l'asile politique*, Paris 1895, pp. 162 et ss.

(10) Cf. *Traité de Droit Criminel et de Législation Pénale comparé*, 3^{me} éd., Recueil Sirey, Paris 1947, p. 119. — Différents auteurs ont dû remarquer la difficulté de préciser le concept de délit politique. V. à ce sujet Renault, *Des crimes politiques en matière d'Extradition*, *Clunet*, tome VII, 1880; Soldan, *Délit Politique et Extradition*, *Revue Générale de Droit*, 1882, p. 520; Lammasch, *Le droit d'extradition en matière politique*, Trad. Weis. P.L. Lucas, Paris 1885. V. aussi Mariano Ruiz Funes, *Evolución del delito político*, Mexico 1947; Sotgia, *Il Delitto Politico*, Roma 1950; Bouzat P., *Traité théorique et pratique de Droit pénal*, Librairie Dalloz, Paris 1951, p. 115.

(11) Cf Papadatos, *Le Délit Politique*, thèse, Genève 1954, pp. 2-3 et 70.

aux conceptions traditionnelles lorsqu'il s'agit d'en établir la nature véritable et il leur manque en outre un contenu juridique délimité. Malgré cela, les juristes ont entrepris la recherche du critère permettant de distinguer les délits politiques purs et les délits politiques relatifs des infractions de droit commun. Ils considèrent les délits politiques purs comme des infractions qui portent exclusivement atteinte à l'Etat et ils ont réussi dans une certaine mesure à distinguer les délits politiques des délits de droit commun, en se servant de plusieurs critères. Un premier critère — *objectif* — consiste à rechercher si l'acte est dirigé contre l'organisation politique et juridique de l'Etat, sans prendre en considération les buts poursuivis par les auteurs; c'est l'objet immédiat et direct de l'infraction qui compte pour déterminer le délit politique (12). Quoique cette tendance ait été suivie par certaines législations et par certains tribunaux nationaux, on estime qu'elle restreint le nombre d'infractions qui peuvent être considérées comme « politiques » et cette tendance fait que certains actes commis dans le but ou pour un mobile essentiellement politique, sont considérés comme des délits de droit commun, et qu'ainsi ils ne bénéficient pas des prérogatives qui découlent des délits politiques. Un deuxième critère — *subjectif* — prend en considération l'intention des agents, soit le mobile (13), soit les buts (14), et inclut dans le concept de délit

(12) Cf. Ortolan, *Eléments de Droit Pénal*, 5^{me} éd. Desjardins, 1886, n° 716, tome I, pp. 304 et ss.; Grivaz F., *L'extradition des criminels politiques et sociaux*, dans R.G.D.I.P., 1902, pp. 209 et ss.; Garraud, *Traité théorique et pratique de Droit Pénal français*, 3^{me} éd., 1913-1935, Paris, p. 154; Rolin A. *Quelques questions relatives à l'extradition*, Recueil des Cours, 1923, n° 1, p. 202. — V. In re Eckermann, extradition Allemagne-Guatemala dans Lauterpacht, *Annual Digest*, 1929-1930. La Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal, qui s'est tenue à Copenhague en août 1935, a proposé la définition suivante : « Sont délits politiques les infractions dirigées contre l'organisation et le fonctionnement de l'Etat, ainsi que celles qui sont dirigées contre les droits qui en dérivent pour le citoyen. » — V. VI^{me} Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal, Actes de la Conférence, Paris, éditions Pedone, 1938, p. 417.

(13) Parmi ceux qui considèrent le mobile comme l'élément unique et décisif du délit politique, V. Rossel, *Les traités d'extradition de la Suisse*, Neuchâtel, 1879, p. 7; Clarke, *A Treatise upon the law of extradition*, London, 1874, p. 34; Holtzendorf, *Rechtslexikon*, III, 1881, p. 163; Soldan C., *Délit politique et extradition*, Revue Générale de Droit, 1882; v. aussi In re Ockert, *Extradition, crime politique* dans Lauterpacht, *Annual Digest*, 1933-1934, case 157, et Deustua op. cit., tome VII, n° 27, pp. 13-14; Jimenez de Asua, *Crónica del Crimen*, B.A., 1946, p. 253, et *La Ley y el Delito*, Caracas, 1947, pp. 230 et ss., et le récent *Tratado de Derecho Penal*, B.A., 1951, tomes II et III.

(14) P. ceux qui acceptent comme délit politique tout acte illicite qui a pour but de porter atteinte à l'ordre politique ou social établi dans un pays. V. Von Bar, *Das Internationale Privat und Strafrecht*, p. 572, et Hoseus, *De la non-extradition des délinquants politiques*, p. 158, cité par Papadatos (op. cit. p. 73), aussi Fuentes Pieruccini, op. cit. pp. 14-20.

politique tout acte illicite qui a pour intention ou pour but de porter atteinte à l'ordre politique ou social établi dans un pays. Mais à son tour, ce critère a été combattu parce qu'il n'existe pas de moyen de discerner avec certitude le mobile ou l'intention. Cela peut conduire à considérer comme un délit politique n'importe quelle infraction, pourvu qu'elle ait un but politique, ce qui entraîne des conséquences extrêmes.

Par contre, certains juristes ont essayé de trouver des bases nouvelles. Travers par exemple considère comme délit politique, les infractions qui portent directement atteinte à l'organisation politique du pays et qui ont pour but ou pour effet de mettre en danger la sécurité de l'Etat, excluant ainsi les crimes contre la sécurité extérieure de l'Etat (15). Le juriste espagnol Cuello Calon essaye pour sa part de faire la synthèse de l'objet de l'infraction et de ses buts pour établir le caractère politique du délit (16). Ainsi les plus savants pénalistes se sont divisés et ils n'ont pu parvenir à un accord à ce sujet.

Le même problème a été débattu sur le plan international lorsque les pénalistes et les internationalistes ont traité de certains délits comme le terrorisme ou les délits contre la sûreté ou la personnalité de l'Etat (17), et il a été abordé également lors de l'adoption de certains principes en vue de punir non seulement les crimes de guerre, mais aussi les crimes contre la paix et l'humanité (18). La discussion a été reprise aussi par les Nations-Unies dont la Commission de codification du droit

(15) Cf. *Le Droit Pénal International*, Paris, 1922, tome IV, pp. 521 et ss.

(16) Cf. *Derecho Penal*, Barcelona, 1945, pp. 262-269. V. aussi pour d'autres opinions Garçon E., *Le Droit Pénal, origines, évolution, état actuel*, Paris, 1922, et Ancel, *Le Crime politique et le Droit pénal au XX^e siècle*, Revue d'Histoire politique et constitutionnelle, 1938.

(17) V. Bourquin, *Crimes et délits contre la sûreté des Etats étrangers*, Recueil des Cours, 1927, vol. 16, pp. 126 et ss.; Pella V., *La répression des crimes contre la personnalité de l'Etat*, Recueil des Cours, 1930, n° 33; Sottile A., *Le terrorisme international*, Recueil des Cours, 1938, vol. 65; Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, Paris, 1928, et *La répression internationale du terrorisme*, les conventions de Genève, Revue de Droit International et de Législation comparée, 1938, pp. 37 et ss.

(18) V. notamment Donnedieu de Vabres, *Le procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international*, Recueil des Cours, 1947, n° 70; *La théorie des délits de droit des gens et le droit pénal inter-étatique*, Revue D.I.P. (Sottile), 1950, n° 2, pp. 159 et ss.; VIII^{me} Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, Bruxelles, 10 et 11 juillet 1947, Actes de la Conférence, Paris, Pedone, 1949, p. 208 (*Crime contre l'Humanité*, Résolution, p. 228); Graven, *Les crimes contre l'humanité*, Recueil des Cours, 1950, n° 76; Pella, *Vingt-cinq ans après, un tournant dans l'évolution du droit pénal international*, Revue Internationale de Droit Pénal, n° 2, 1950, pp. 131 et ss.

international a étudié un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (19) et l'établissement d'une juridiction criminelle internationale. Dans ces discussions, le caractère politique des infractions a été délimité, non pas au moyen d'un critère donné, mais selon les éléments, la gravité et les effets de ces délits (20). Le problème se pose aussi dans le cas de l'extradition (21); le droit international coutumier est adverse de la remise d'un délinquant politique et la plupart des traités d'extradition contiennent une liste des délits pour lesquels l'extradition n'est pas accordée, et parmi ces délits, ceux qui généralement sont considérés comme d'ordre politique. La discussion qui peut surgir sur le caractère politique ou de droit commun du délit est tranchée par la qualification faite par les tribunaux de l'Etat requis.

Mais le problème se pose également lorsqu'il s'agit de l'asile diplomatique devant le silence des conventions panaméricaines sur ce qu'il faut entendre par « délinquants politiques » (22). Pour résoudre la controverse, les Etats ont fait appel à la théorie générale du droit pénal, aux législations des Etats en cause ou aux traités d'extradition panaméricains et bilatéraux. On a recours aux codes pénaux parce que la plupart d'entre eux font une différence entre les délits de rébellion, de sédition, de soulèvement contre l'Etat, contre la paix et la sécurité intérieure et contre certaines « institutions sociales », qui sont considérés comme des délits politiques, et les délits de droit commun (23), mais la discussion subsiste encore.

(19) Sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, v. le rapport de M. Spiropoulos, N.U., document A-CN-4-25 du 25 avril 1950 et le mémorandum de M. Pella, U.N. doc. A-CN-4-39, juillet 1950. Aussi Pella, *Vingt-cinq ans après. Un tournant dans l'évolution du droit pénal international*, R.I.D.P., n° 2, 1950, pp. 131 et ss.; Martinez, *El nuevo código internacional de delitos contra la paz y la seguridad del Estado*, R.E.D.I., vol. VI, n° 3, pp. 599 et ss.

(20) V. Glaser, *Introduction à l'étude du droit international pénal*, Recueil Sirey, Paris, 1954; Papadatos, op. cit., pp. 175-189.

(21) V. Travers, op. cit., vol. IV; Mercier, *L'Extradition*, Recueil des Cours, 1930, vol. 33; McNair, *Extradition and extraterritorial asylum*, B.Y.B.I.L., 1951; aussi *The notion of political offenses and the law of extradition*, note dans le B.Y.B.I.L., 1954, pp. 430-436 pour l'évolution récente.

(22) Cf. Morgenstern, *Extraterritorial asylum*, B.Y.B.I.L., 1948, p. 257; Paulus da Silva Castro, *Consideracoes sobre o Direito de asilo diplomatico*, Boletim de sociedade brasileira de direito internacional, anno VI, n° 2, p. 70. — La résolution de l'Institut de Droit International ne mentionne pas les délits politiques. D'après le rapporteur M. Perassi, « l'asile n'est pas nécessairement lié à la commission d'une infraction. » V. Annuaire 1950, p. 238.

(23) V. *Codigos penales iberoamericanos, segun los textos oficiales, Estudio de legislacion comparada por Luis Jimenez de Asua*. Editorial A. Bello, Caracas, 1947; *Convention panaméricaine de Montevideo sur l'extradition*, 1933, 3^d Reunion del Consejo interamericano de juriconsultos, *Manual para los delegados*, Union Panamericana, Washington, 1956, p. 110.

Pour remédier à cette situation, on a essayé à diverses reprises de définir les délits politiques ou de les énumérer. Au cours du second congrès sud-américain de droit international de 1939, le délégué argentin, le Dr Carlos Alberto Alcorta, suggéra lors de la discussion du traité de droit pénal international, de définir le délit politique, et il insista sur le fait qu'il était nécessaire d'établir des normes éclaircissant le sujet. Ultérieurement, l'Institut Hispano-luso-américain de Droit International, lors de son premier congrès qui eut lieu à Madrid en 1951, a recommandé, pour éviter dans la mesure du possible des controverses sur la nature du délit ou des délits supposés commis par les persécutés politiques cherchant refuge, l'adoption, dans les conventions futures, d'une annexe contenant une énumération des délits dont les auteurs pourraient être protégés par l'asile diplomatique. Mais ces avis n'ont trouvé aucun écho lorsque la convention de Caracas a été adoptée.

Le problème se posait souvent, et, en l'absence d'un accord formel, le seul moyen de trancher la discussion réside dans le droit reconnu à l'Etat d'asile de qualifier la nature du délit (voir *infra* chap. VIII). Mais les discussions donnent lieu à de graves différends entre l'Etat d'asile et l'Etat territorial, et malgré le droit de qualification qu'a l'Etat d'asile, on fait appel dans la pratique — comme nous l'avons remarqué — aux traités d'extradition en vigueur entre le pays d'asile et l'Etat territorial, eu égard à la connexion directe qui existe entre ces deux institutions et au fait que l'Etat territorial a selon le droit international coutumier, malgré l'octroi d'un sauf-conduit, le droit de demander l'extradition du réfugié une fois que celui-ci a été évacué et interné dans l'Etat d'asile. Nous analyserons plus loin ce problème du droit de qualification (chap. VII).

a) *Les délits politiques relatifs.*

L'extension de l'asile diplomatique aux personnes poursuivies pour des délits politiques relatifs est une tendance récente, mais il existe à ce sujet une certaine confusion. Le cadre de cette étude ne nous permet pas d'entrer dans des considérations plus approfondies, c'est pourquoi nous nous bornerons à déterminer dans quels cas l'asile diplomatique peut être accordé.

La dénomination de délit politique relatif couvre les infractions qui portent en même temps atteinte à l'organisation politique et sociale de l'Etat et à des intérêts d'ordre privé. Le problème à ce sujet consiste à savoir dans quelle mesure ces délits gardent leur caractère politique et si leurs auteurs peuvent par conséquent bénéficier non seulement de la non-extradition

mais aussi de l'asile diplomatique. Le même problème que celui que nous avons souligné dans le cas des délits politiques purs, en ce qui concerne la distinction entre ces délits et les infractions de droit commun se présente ici.

L'élément intentionnel et un but politique nettement déterminé sont considérés par certains auteurs (24) comme conférant un caractère politique à ces délits, tandis qu'ils sont rejetés par d'autres. Ainsi, l'Institut de Droit International dans sa résolution d'Oxford de 1880 (art. 14) estimait que « les crimes de droit commun (assassinat, vol, incendie) ne doivent être exceptés de l'extradition, à raison seulement de l'intention politique de ses auteurs (25). »

La doctrine française a élaboré à propos de ces délits la distinction entre les délits complexes et les délits connexes à un délit politique et Donnedieu de Vabres définit le caractère politique de ces infractions en procédant par élimination : « Sont réputés délits politiques, les infractions complexes ou connexes à des délits politiques, à moins qu'il ne s'agisse des crimes les plus graves au point de vue de la morale et du droit commun, tels que l'assassinat, le meurtre, l'empoisonnement, les mutilations, les blessures graves, volontaires et préméditées, les tentatives de crimes de ce genre et les attentats aux propriétés par incendie, explosion, inondation, ainsi que les vols graves, notamment ceux commis à main armée et avec violence (26). »

Les délits complexes, tels que l'assassinat politique, le régicide, les crimes anarchistes, le terrorisme, ont été l'objet d'études sur le plan international non seulement en vue d'en assurer la répression, mais aussi pour délimiter leur caractère politique (27), et on tend actuellement à nier, dans certains cas, le caractère politique de ces infractions ou à leur refuser le bénéfice des prérogatives qui découlent des délits politiques stricto sensu, même si on leur reconnaît un caractère politique. C'est ainsi que l'article 357 du Code Bustamante, adopté par les Etats latino-américains lors de la Conférence de La Havane en 1928, établit que l'assassinat ou l'homicide d'un Chef d'Etat ne sera pas réputé délit politique (28). De même la VI^{me} Confé-

(24) Cf. Soldan, op. cit., p. 533.

(25) Cf. *Annuaire*, vol. I, pp. 75 et ss.

(26) Cf. *Traité de Droit Criminel et de Législation Pénale comparé*, p. 122.

(27) V. la bibliographie citée dans les notes 18 et 19 (Délits politiques), supra pp. 96 et 97 ; Bourquin, op. cit., p. 199 ; Jimenez de Asua, *La Ley y el Delito*, p. 96.

(28) Bustamante y Sirven, *Derecho Internacional Privado*, La Habana, 1943, III, pp. 198 et ss. ; Matos, op. cit., p. 616 ; *La clause belge*, v. Bourquin, op. cit., pp. 200 et ss.

rence Internationale pour l'unification du droit pénal tenue à Copenhague en 1935 a énoncé dans sa résolution que : « Ne seront pas considérés comme délits politiques ceux dont l'auteur n'aurait été déterminé que par un motif égoïste ou vil » ni « les infractions créant un danger commun ou état de terreur (29). » Dans le cas du terrorisme et de certains autres crimes contre l'humanité, il y a également une tendance à refuser le bénéfice de la non-extradition et même celui du droit d'asile (30).

Aucun traité panaméricain sur l'asile diplomatique n'établit ce droit pour les auteurs des délits complexes. Certains pays, tels que le Pérou et le Brésil ont expressément déclaré que les anarchistes et les terroristes ne peuvent bénéficier de l'asile diplomatique et le projet de Saavedra Lamas le stipule de la même manière. Mais il manque un accord général des Etats et il faudra attendre l'adoption par les Nations-Unies du Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité pour que le problème soit résolu.

Par contre, les infractions connexes à un délit politique sont considérées de manière plus favorable, en particulier lorsqu'elles sont commises à l'occasion d'une insurrection ou d'une guerre civile. La résolution de l'Institut de Droit International de Genève de 1892 a été invoquée à plusieurs reprises comme établissant les bases les plus acceptables à ce sujet. L'article 3 de cette résolution statue : « En ce qui concerne les actes commis dans le cours d'une insurrection ou d'une guerre civile, par l'une ou l'autre des parties engagées dans la lutte et dans l'intérêt de la cause, ils ne pourront donner lieu à l'extradition que s'ils constituent des actes de barbarie odieux et de vandalisme, défendus suivant les lois de la guerre, et seulement lorsque la guerre civile a pris fin (31). » La résolution de la VI^{me} Conférence pour l'unification du droit pénal arrête de même : « Seront réputés politiques les délits de droit commun qui constituent la mise en œuvre des atteintes prévues par le n^o 1 ainsi que les actes commis pour favoriser l'exécution d'un délit politique ou pour permettre à l'auteur de ce délit d'échapper à l'application de la loi pénale (32). »

(29) Cf. *Actes de la Conférence*, op. cit., p. 417. Pour les discussions au sujet des délits complexes, V. pp. 265-286.

(30) V. C.I.J., *Mémoires, plaidoiries et documents. Affaire du droit d'asile*, vol. I, « Contre-mémoire du gouvernement péruvien », pp. 127-157, 162; aussi art. 3 du projet Saavedra Lamas.

(31) Cf. *Annuaire*, tome XII, p. 182. V. aussi Papadatos, op. cit., pp. 85-88; Bouzat, op. cit., pp. 120-124; Deustua, op. cit., p. 22; Fuentes Pierucini, op. cit., pp. 57-58.

(32) Cf. *Actes de la Conférence*, op. cit., p. 417. V. la note 12 dans « Les Délits politiques ».

En ce qui concerne l'asile diplomatique, le premier antécédent d'ordre conventionnel est le traité centro-américain de 1907 qui se réfère aux délits de droit commun connexes aux délits politiques. Le deuxième est le projet argentin de 1936 établissant que la qualification des causes motivant l'asile appartient à l'Etat qui l'octroie et à cet effet, dit le projet « on devra tenir compte notamment des circonstances donnant origine à l'asile, ainsi que du mobile politique dans les délits connexes ». Le traité de Montevideo de 1939 a repris l'extension « pour les délits politiques connexes pour lesquels il n'y aurait pas lieu à l'extradition ».

Le Guatemala a défendu la thèse de l'extension de l'asile aux délits de droit commun connexes dans la note n° 15.357 du 16 novembre 1950 adressée à la Cour Internationale de Justice dans l'affaire Haya de la Torre. Le Gouvernement du Guatemala déclare :

« Il y a un autre fait de grande importance qui constitue une norme acceptée dans le droit international américain en matière d'asile et il ne figure pas non plus dans les textes des conventions respectives. C'est la doctrine du *Délit commun connexe* qui a été interprétée et appliquée systématiquement dans le sens que certains délits de droit commun ne constituent pas un empêchement pour l'octroi de l'asile, quand de tels délits peuvent être considérés comme connexes à un délit politique. L'application de cette doctrine en Amérique n'a pas été contestée et il existe plusieurs cas dans lesquels la qualification a été déclarée par un pays qui octroie l'asile et reconnue par le pays dans lequel s'exerce ce droit. Le fait que cette norme ne soit pas contenue dans les textes contractuels américains, ne peut être considéré, d'aucune manière, comme un motif pour que les illustres juges de la Cour Internationale de Justice puissent ne pas la considérer comme étant du Droit international américain. »

La note du Guatemala à la Cour considère comme acquis qu'il existe une règle de droit international américain qui ne se trouve pas dans les traités et qui peut, par conséquent, être tenue pour coutumière. La base de l'argumentation guatémaltèque est la qualification faite par le pays d'asile, qualification acceptée par les gouvernements territoriaux, et à ce sujet, il est difficile d'établir s'il existe une règle coutumière indépendamment de la règle de qualification du délit, ou bien si les différents cas de délits connexes ont trouvé leur solution par la qualification

faite par l'Etat d'asile quand il s'agit d'un délit politique. Il nous semble qu'une règle d'ordre coutumier n'existe pas indépendamment de la règle de qualification et la Convention de Caracas paraît le confirmer quand elle édicte dans l'article 9 :

« Le fonctionnaire diplomatique qui accorde l'asile tiendra compte des renseignements que le gouvernement territorial lui soumet pour asseoir son jugement sur la nature du délit ou *sur l'existence des délits connexes de droit commun. Mais sa détermination de maintenir l'asile ou d'exiger le sauf-conduit pour la personne poursuivie sera respectée.* »

Ainsi, c'est par le droit de qualification qui appartient à l'Etat d'asile et la décision prise par celui-ci de maintenir l'asile ou d'exiger le sauf-conduit, que l'asile pour les délits connexes est admis, mais l'Etat territorial a toujours le droit de demander l'extradition du réfugié qui dans ce cas sera évacué vers le pays d'asile où il restera fixé préventivement jusqu'à ce que la demande d'extradition soit introduite dans les formes. Ce séjour préventif ne dépassera pas trente jours.

b) *La protection des détenus politiques.*

Il est certain que si lors de troubles intérieurs on admet l'asile diplomatique comme une mesure de protection humanitaire en faveur des délinquants politiques, on ne peut s'opposer à ce que ces mêmes principes humanitaires soient également invoqués et appliqués en faveur des personnes détenues ou poursuivies pour des raisons politiques. Il faut assurer un traitement humain aux personnes contre lesquelles des gouvernements ont cru devoir, pour des considérations d'ordre politique, prendre des mesures de rigueur.

Si sur le plan international l'asile diplomatique a été l'objet de réglementations, de même lors de troubles intérieurs l'assistance aux détenus politiques et l'application des principes humanitaires ont également été examinées. C'est ainsi que, au cours de la VII^{me} conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm en 1948, a été adoptée la Résolution n° XX ainsi conçue : « La Conférence tient à signaler à la Conférence Diplomatique qui aura à connaître des projets de conventions révisées, ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre, l'intérêt qui s'attache à l'application des principes humanitaires aux personnes poursuivies ou détenues pour des raisons d'ordre politique; émet le vœu que les Gouvernements des Hautes Parties contractantes veuillent bien assurer à ces personnes le bénéfice desdits prin-

cipes (33). » L'article 3 commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949, comporte également l'interdiction d'une série de mesures susceptibles de porter atteinte à la dignité de la personne humaine, parmi lesquelles, l'interdiction des « condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un Tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés ». Mais la situation des détenus politiques n'est pas expressément couverte par les conventions de Genève en vigueur.

En 1953, le Comité International de la Croix-Rouge décida de réunir une commission restreinte d'experts pour qu'elle lui donne son avis sur l'extension dans la mesure du possible de l'application « des principes humanitaires communs aux nations civilisées à la situation des détenus politiques, non expressément couverte par les conventions en vigueur (34) » La commission d'experts, réunie à Genève du 9 au 11 juin 1953, présenta son rapport qui fut adopté à l'unanimité et dans lequel elle fait savoir qu'elle « s'est constamment laissée guider par l'idée essentielle que la vocation de la Croix-Rouge est de soulager la souffrance humaine. Ce rôle lui incombe non seulement en cas de guerre internationale, mais aussi en cas de guerre civile ou de troubles et partout où des hommes ont à souffrir pour des raisons politiques internationales ou nationales. » Après avoir analysé différents antécédents, parmi lesquels la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, elle suggéra diverses mesures relatives à la constatation de l'identité des détenus, au commencement de leur détention, à leurs contacts éventuels avec l'extérieur, à leur santé physique, intellectuelle et morale (35).

L'opportunité de l'étude de ce problème ne tarda pas à se faire sentir. L'intervention humanitaire de la Croix-Rouge au Guatemala lors des événements tragiques qui eurent lieu dans ce pays en juin-juillet 1954 (36) a montré que le sort des détenus politiques et plus particulièrement leur condition précaire lors de luttes civiles ou de troubles intérieurs, réclamaient l'ap-

(33) V. Graven, *La Protection Pénale des Conventions Internationales Humanitaires*, Revue internationale de Droit Pénal, 1951, n° 4, pp. 453 et ss.

(34) V. Comité International de la Croix-Rouge, *Commission d'experts chargée d'examiner la question de l'assistance aux détenus politiques*, Genève, 1953, p. 1; V. aussi l'article du professeur Jean Graven, dans la Revue Pénale Suisse, 1953, *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques*, pp. 394-398.

(35) Op. cit., p. 80.

(36) V. *L'assistance aux détenus politiques et l'intervention de la Croix-Rouge au Guatemala*, dans la Revue Internationale de la Croix-Rouge, octobre 1954, pp. 787-792.

plication des principes humanitaires en leur faveur, sans que cela implique pour le Comité international de la Croix-Rouge une immixtion dans l'action souveraine des Etats pour leur propre sécurité.

En 1955, le Comité de la Croix-Rouge décida de réunir de nouveau une commission restreinte d'experts, pour avoir son « avis sur la question de l'application des principes humanitaires en cas de troubles intérieurs ». La commission, cette fois plus large, s'est réunie à Genève du 3 au 8 octobre 1955 et a présenté un rapport dans lequel elle « déclare attacher une extrême importance à rappeler que le respect des principes humanitaires ne s'impose pas seulement aux gouvernements mais à tous ceux qui sont engagés dans des troubles intérieurs » ... « La règle de la présence de la Croix-Rouge en cas de troubles s'impose non seulement pour atténuer d'une façon effective la souffrance humaine, mais pour aider à l'établissement progressif d'un comportement propre à étendre à des personnes non protégées par les conventions de Genève et victimes de troubles intérieurs, des garanties analogues à celles que contiennent ces conventions en faveur des personnes protégées et pour le temps de guerre (37). »

Cette évolution n'a pas reçu l'attention qu'elle méritait dans les Etats latino-américains, où les délinquants politiques et les personnes poursuivies pour des raisons d'ordre politique sont assez nombreux. Il faut tenir compte de ce que la plupart des gens qui participent aux révolutions, luttes civiles, etc..., ne parviennent pas à trouver asile dans une légation ou dans une ambassade pour se mettre en sûreté. Dans presque tous les cas, ce n'est qu'une minorité qui demande l'asile, tandis que la plupart sont capturés et deviennent ainsi des détenus politiques, exposés au risque d'être torturés et d'être soumis à des jugements irréguliers.

Si l'asile diplomatique est respecté par tolérance humanitaire ou comme un droit que les Etats peuvent exercer pour les raisons que nous avons exposées plus haut, il nous semble que la situation des délinquants et des détenus politiques réclame également une protection, et c'est à cela que tendent les efforts du Comité international de la Croix-Rouge que nous venons d'exposer.

B. *Les cas d'urgence.*

Selon le droit conventionnel, l'asile diplomatique ne peut être octroyé qu'aux délinquants et aux personnes poursuivies

(37) Cf. Comité International de la Croix-Rouge, *Commission d'experts chargée d'examiner la question de l'application des principes humanitaires en cas de troubles intérieurs*, Genève, 1955.

pour des motifs politiques « en cas d'urgence ». Cette expression *cas d'urgence* peut se comprendre de plusieurs manières, étant donné que la Convention de La Havane qui employa le terme pour la première fois ne le définit pas, et que lorsque la Cour Internationale de Justice dut en faire application pour établir si l'asile de M. Haya de la Torre avait été ou non octroyé dans une situation d'urgence, son interprétation donna lieu à cinq opinions dissidentes et fut violemment critiquée dans les milieux juridiques d'Amérique.

L'origine de ce terme se trouve dans le projet de la Commission internationale des Jurisconsultes américains, et, si l'on tient compte des travaux préparatoires de la Convention de La Havane, on arrive à la conclusion que l'urgence est la qualification d'une situation, c'est-à-dire que l'asile ne peut être octroyé aux délinquants et poursuivis politiques que lorsqu'un pays se trouve dans une période de troubles politiques, dans une situation violente, anormale, lorsque le gouvernement manque de moyens pour protéger les citoyens et qu'il y a imminence ou persistance d'un danger pour la personne qui demande l'asile. Mais une seconde interprétation a également été donnée : indépendamment du fait qu'il s'agit de délinquants politiques, l'asile est justifié s'il y a urgence pour une personne de trouver asile parce qu'elle est poursuivie par des individus ou des foules qui ont échappé au contrôle des autorités, ou par les autorités elles-mêmes, ou parce qu'elle se trouve en danger d'être privée de sa vie ou de sa liberté en raison d'une persécution politique, et qu'elle ne peut sans risque se mettre en sécurité d'une autre manière. Cette deuxième interprétation, qui a été suivie par la Convention de Caracas, paraît ne pas exiger une situation politique anormale comme condition fondamentale pour octroyer l'asile.

Ce concept élastique semble se prêter à une interprétation différente dans chaque cas et renferme en même temps plusieurs alternatives : soit le fait de se soustraire à l'application de lois spéciales, soit le fait d'échapper à la persécution des autorités pour des raisons d'ordre politique, religieux ou ethnique, ou à la persécution des foules qui ont échappé au contrôle des autorités, soit simplement la peur d'une personne qui a participé activement à la vie politique de son pays d'être mise en prison au moment d'un changement violent de gouvernement, d'une rébellion ou pendant une guerre civile; soit encore une poursuite judiciaire irrégulière quand les autorités judiciaires sont subordonnées aux injonctions du pouvoir exécutif. En outre, il faut ajouter que l'urgence sera appréciée d'une façon différente par la personne qui demande l'asile, par le fonctionnaire diplomati-

que qui l'octroie, par le gouvernement territorial qui doit le respecter, et par un tiers, diplomate ou non, qui n'a pas été au courant des événements qui donnèrent lieu aux persécutions ou à la demande d'asile.

Il faut donc admettre que la question de l'urgence est complexe et que nous nous trouvons en présence d'un problème délicat. La Convention de Caracas a-t-elle défini le terme « cas d'urgence » employé par la Convention de La Havane, a-t-elle changé ou modifié une condition de régularité pour l'octroi de l'asile, ou a-t-elle simplement repris une interprétation déjà acceptée dans la pratique par les Etats latino-américains ?

Pour répondre à ces questions, il faut analyser non seulement la pratique des Etats, mais aussi les opinions des juristes et les divers aspects de l'urgence.

a) *L'urgence dans la conception de certains pays.*

Nous examinerons d'abord l'interprétation du *Chili*. Le 28 octobre 1930, le Ministère des Affaires Etrangères du Chili disait au représentant de l'Uruguay à Santiago au sujet d'un cas d'asile :

« Aussi bien dans les conventions conclues entre certains pays américains que dans les usages internationaux appliqués par ceux qui, comme le Chili, l'admettent seulement pour des motifs de tolérance humanitaire, l'asile est admis dans les cas d'urgence et pour le laps de temps strictement indispensable pour que l'asilé puisse se mettre en sécurité d'une autre manière.

» La condition d'urgence est fondamentale et elle existe uniquement, comme l'établissent les internationalistes quand la vie de l'asilé est en danger, ainsi que cela peut se produire au cours de convulsions du régime légal à la suite d'un changement de gouvernement, de répression violente, de tentatives révolutionnaires ou d'excès de la populace ou de groupes sans contrôle.

» L'asile ne se justifie pas quand il existe un régime normal de gouvernement, assurant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des organisations constitutionnelles légales et administratives (38). »

(38) Republica de Chile, *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, correspondiente al año 1930. Santiago de Chile, pp. 415-416.

Ce critère a été ratifié par la circulaire confidentielle du 5 novembre 1930 et de nouveau en 1952, comme nous l'avons vu.

Le gouvernement du *Brésil* de son côté faisait savoir par circulaire du 14 juillet 1938 aux missions diplomatiques étrangères :

« Ce gouvernement désire, entre-temps, mettre en relief qu'il ne peut admettre que l'asile soit accordé à des délinquants de droit commun, spécialement s'ils étaient déjà poursuivis en justice ou condamnés ni aux déserteurs de terre ou de mer. De plus, tenant compte que l'asile est à peine un acte de pure tolérance, il considère : 1^o que celui-ci ne doit pas être offert; 2^o qu'il est seulement admissible pour donner une *protection temporaire à un individu menacé d'un danger réel et imminent de mort, ou d'actes de toute évidence illégaux contre sa personne* (39). »

Le gouvernement de la *Colombie* disait en 1940 à son ambassadeur au Chili, au sujet d'une consultation :

« Par conséquent, et comme le pays de refuge est compétent juridiquement pour qualifier les fondements de l'application du droit d'asile, nous jugeons que vous devez donner un abri humanitaire, *au cas d'extrême danger pour la vie de celui qui demande votre protection* (40). »

D'autres pays, parmi lesquels l'Argentine et la Bolivie ont exprimé l'avis que l'asile se justifie lorsque l'ordre public est altéré, mais que sa concession est inacceptable pendant les périodes de tranquillité publique, ou quand il n'existe pas de persécutions et par conséquent qu'il n'y a pas de danger pour la personne du réfugié.

On voit donc qu'il n'y avait pas, avant l'adoption de la Convention de Caracas, un critère uniforme dans les États latino-américains en ce qui concerne l'urgence, mais on peut noter que deux éléments ont été pris en considération pour la caractériser : une situation politique anormale et le danger que peut courir la personne qui demande l'asile.

(39) Cf. Accioly, *Traité*, tome II, p. 350; C.I.J., *Affaire du Droit d'Asile*, *Mémoires*, vol. I, p. 126.

(40) Cf. Portocarrero Mutis, *op. cit.*, p. 37.

b) *L'urgence selon les auteurs.*

Les juristes n'ont pas examiné la portée et les limitations qu'aurait pu avoir dans la pratique le concept de l'urgence, jusqu'à ce que le litige de Haya de la Torre ait été soumis à la Cour Internationale de Justice. M. Hildebrando Accioly ne développe pas ce concept quand il analyse l'asile diplomatique dans son magistral *Traité de Droit International Public*, pas plus que l'illustre juriste chilien Alejandro Alvarez dans son œuvre classique « *Le Droit international américain* ». Même dans des monographies très complètes le sujet n'est pas traité en détail, car jamais auparavant ne s'était posé le problème d'interpréter de manière aussi approfondie la Convention de La Havane, et aucun cas, au cours de la pratique des Etats latino-américains, n'avait eu des répercussions aussi profondes dans l'opinion publique américaine. D'après *Bollini Shaw* et *Alejandro Deustua*, la concession de l'asile ne se limite pas uniquement aux cas d'urgence en raison de son caractère humanitaire. C'est seulement lorsque le litige colombo-péruvien survint que les juristes latino-américains ont tenu compte de la portée de l'urgence, et ceci est dû, sans aucun doute, à ce que dans ce litige ce fut un des points principaux, et les études qui ont paru au cours des dernières années suivent plus ou moins le courant que l'on peut observer dans les déclarations des gouvernements déjà citées.

D'après Urrutia Aparicio, « pour que l'asile soit dûment octroyé, il faut que le réfugié soit poursuivi par une pseudo-justice, dans une période d'effervescence politique, c'est-à-dire, lorsque, en cas de révolutions contre les régimes constitués, celui qui cherche asile est directement lié au mouvement ou quand celui qui cherche refuge a commis des actes directs contre le régime administratif. L'état d'effervescence politique peut avoir lieu quand une grave tension politique existe, quand le gouvernement constitué a considéré indispensable ou prudent de restreindre certaines garanties constitutionnelles, ou quand un coup d'Etat subit renverse facilement un gouvernement. Mais il faut que celui qui demande l'asile fuie une persécution officielle (41). » Le juriste argentin Lucio Moreno Quintana, actuellement juge à la Cour Internationale de Justice, exprime l'opinion acceptée par plusieurs internationalistes lorsqu'il dit : « Il faut alors dire que la détermination des conditions d'exercice du droit d'asile obligera à établir la cause, le lieu et le moment de l'application de l'institution. Celle-ci exige avant tout qu'il s'agisse d'un

(41) *Opusculo sobre el Derecho de Asilo Diplomático*, Guatemala, 1952, pp. 37-38.

pays en état d'effervescence. L'asile ne peut être octroyé s'il n'y a pas de danger imminent pour l'intégrité physique ou pour la liberté de la personne du réfugié. C'est le cas d'urgence auquel font allusion les articles 5 du projet de convention des juriconsultes américains et 2 de la Convention de La Havane et qui est décrit point par point avec clarté et détails dans l'article 3, deuxième paragraphe du projet de l'Institut de Droit International, et l'urgence doit se présenter au moment même de l'asile ... Il faut dire en résumé que l'asile a lieu en principe, seulement dans des cas de commotion interne, dans lesquels le gouvernement constitué, de facto ou de jure, manque de l'autorité suffisante pour assurer le respect des droits individuels (42) ».

A l'appui de ce point de vue, on peut citer le préambule de la Convention de Montevideo, qui, sur ce sujet, énonce : « Considérant que la Convention sur l'asile signée à La Havane le 22 février 1928 n'établit pas avec précision suffisante quelques-unes des bases fondamentales sur lesquelles cette institution humanitaire est appuyée et que, par conséquent, il est nécessaire de pourvoir aux nécessités exigées par la protection de la vie et de la liberté des persécutés politiques dans *les circonstances de violence ou de perturbation révolutionnaire*. » La Convention de La Havane a stipulé que l'asile ne peut être accordé que dans des cas d'urgence, la Convention de Montevideo étant complémentaire à celle de La Havane, le préambule cité sert à interpréter celle-ci en ce qui concerne l'urgence. Il explique la pratique des Etats latino-américains d'accorder l'asile et de le respecter lors de la chute d'un gouvernement, pendant des troubles politiques graves, ou lors de perturbations révolutionnaires, et également en présence d'un danger imminent pour l'intégrité physique ou la liberté de la personne du réfugié. Mais l'octroi de l'asile devient irrégulier lorsqu'il n'existe aucun facteur politique pouvant rompre ou altérer la tranquillité ou lorsque la persécution ne peut être justifiée (42bis).

(42) *Derecho de Asilo*, Publicacion n° 5, Instituto de Derecho Internacional, Buenos Aires, 1952, pp. 33 et 35.

(42bis) A côté de l'octroi de l'asile à tout individu menacé dans sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté par des violences émanant des autorités locales (art. 3, par. 2), la résolution de l'Institut de Droit International ajoute : « Au cas où le fonctionnement des pouvoirs publics d'un pays se trouve manifestement désorganisé ou maîtrisé par une faction au point de ne plus offrir aux particuliers des garanties suffisantes pour la sécurité de leur vie, les agents diplomatiques et les commandants des bâtiments de guerre ou des aéronefs militaires peuvent accorder ou maintenir l'asile même à l'encontre des poursuites des autorités locales » (art. 3, par. 3).

c) *Aspects de l'urgence.*

Le problème ainsi posé, on doit considérer deux aspects assez importants et qu'il ne faut pas confondre : 1) l'octroi de l'asile lors de situations politiques anormales, et 2) la persistance ou l'imminence d'un danger pour la personne du réfugié. Bien que les deux aspects soient intimement liés, on doit les distinguer pour poser convenablement le problème. D'une part, un pays peut se trouver dans une situation politique irrégulière de « non tranquillité », de tension interne ou de désordre public, dans laquelle les organes de l'Etat ne peuvent pas garantir la jouissance et l'exercice des droits des citoyens. Cet état de choses provoque des persécutions, soit par l'autorité elle-même, soit par des groupes ayant échappé à son contrôle, contre des personnes qui participent activement à la vie politique ou contre de simples ennemis du régime. Une telle situation peut se produire avant la chute d'un gouvernement, avant qu'une révolution n'éclate ou après un changement de régime, et sans aucun doute on peut la qualifier « d'urgence » selon les Conventions de La Havane et de Montevideo. Ce premier aspect ne soulève aucun problème.

Par ailleurs, la nature du danger que court la personne qui demande l'asile peut découler, soit de circonstances semblables à celles décrites ci-dessus, soit d'une persécution déchainée contre elle pour des raisons politiques sans qu'il existe une situation politique anormale à proprement parler. Cela peut se produire lorsqu'elle vit sous un régime de tyrannie ou sous un régime de facto prolongé qui, bien qu'ils aient l'apparence de « situations normales », ne le sont pas véritablement. Si une telle personne considère qu'elle ne peut se mettre hors de danger que par l'asile diplomatique, elle peut le demander et il peut lui être accordé par une mission diplomatique. Notons de plus qu'un délinquant politique qui a été condamné et qui s'enfuit du lieu de détention, peut bénéficier de l'asile. Dans la pratique on trouve de nombreux cas d'asile à des moments où la situation politique est tout à fait normale (les cas du capitaine Alfredo Silva Romero, du colonel Castillo Armas, du capitaine Pedroza, etc...) (43).

Par conséquent, dans les cas où l'asile est octroyé sans qu'il existe une situation d'urgence (situation politique anormale), mais où la vie, la liberté et la sécurité du réfugié sont en danger, l'asile peut être qualifié d'« irrégulier » selon la Convention de La Havane mais non d'après la pratique. Cependant, cette « régularité » ou « irrégularité » dans l'octroi de l'asile ne semble

(43) V. Francisco J. Ursua, *El Asilo Diplomático*, Mexico, 1952, pp. 158 et ss.

avoir aucun effet sur la fin de l'asile dans la pratique, puisque l'Etat territorial est obligé de le respecter malgré l'absence de la condition d'urgence. Mais il a le droit de s'opposer à son maintien et de demander qu'il prenne fin par un des divers moyens établis par la pratique. De même, s'il n'existe pas de danger pour la personne du réfugié, non seulement l'asile ne peut pas être octroyé, mais il doit être refusé. Nous avons déjà vu des cas où l'asile a été refusé en raison de l'absence de ce deuxième élément de l'urgence.

d) *L'urgence dans le cas de Haya de la Torre et l'interprétation de l'urgence par la Convention de Caracas.*

La Cour Internationale de Justice, dans son arrêt du 20 novembre 1950, estima que la condition d'urgence requise par la Convention de La Havane n'était pas remplie au moment où l'ambassadeur de Colombie octroya l'asile à M. Haya de la Torre le 3 janvier 1949, du fait que trois mois s'étaient déjà écoulés depuis la date de la rébellion qui avait obligé le gouvernement à suspendre certaines garanties constitutionnelles, à décréter ensuite l'état de siège et à le maintenir, et à intenter la procédure judiciaire contre le réfugié. De plus, l'asile se justifie essentiellement par l'imminence ou la persistance d'un danger pour la personne du réfugié et la Colombie n'avait pas précisé la nature du danger que courait M. Haya de la Torre. Il n'était pas prouvé, en particulier, que le danger d'une justice politique par l'effet de la subordination des autorités judiciaires péruviennes aux injonctions de l'exécutif soit un cas d'urgence au sens de l'article 2, paragraphe 2 de la Convention de La Havane.

La Cour a fait les considérations suivantes :

« En principe donc, l'asile ne peut être opposé à l'action de la justice. Il n'y a d'exception à ce principe que si, sous le couvert de la justice, l'arbitraire se substitue au règne de la loi. Tel serait le cas si l'administration de la justice se trouvait viciée par des mesures clairement inspirées par l'esprit politique. L'asile protège le criminel politique contre toutes mesures que le pouvoir prendrait ou tenterait de prendre contre ses adversaires politiques et dont le caractère extra-légal serait manifeste. Le terme « sûreté », qui, dans l'article 2, paragraphe 2, détermine l'effet propre de l'asile accordé aux criminels politiques, signifie protection contre l'arbitraire du pouvoir, bénéfice de la légalité. Au contraire, la sûreté découlant de l'asile ne saurait être entendue

comme une protection contre l'application régulière des lois et la juridiction des tribunaux légalement constitués. Une protection ainsi entendue autoriserait l'agent diplomatique à mettre obstacle à l'application des lois du pays alors qu'il a l'obligation de les respecter; elle deviendrait en fait l'équivalent d'une immunité, ce qui est évidemment en dehors des intentions qui ont inspiré la Convention de La Havane.

Les considérations qui précèdent conduisent à écarter la thèse selon laquelle la Convention de La Havane aurait voulu assurer, de façon tout à fait générale, la protection de l'asile à toute personne poursuivie pour crimes ou délits politiques, soit au cours d'événements révolutionnaires, soit pendant les temps plus ou moins troublés qui les suivent, pour cette seule raison que l'on doit présumer que l'administration de la justice s'en trouve altérée. Il est clair que l'adoption d'un tel critère conduirait à des ingérences étrangères, particulièrement blessantes, dans les affaires intérieures des Etats; on ne lui trouve d'ailleurs pas de confirmation dans la pratique de l'Amérique Latine telle qu'elle a été exposée à la Cour (44) ».

L'interprétation de la Cour du terme « cas d'urgence » et plus particulièrement les restrictions imposées par elle, ont été sévèrement critiquées. Il faut signaler que cinq juges ont voté contre, et parmi eux les juges Read et Badawi Pascha. Il nous semble que les raisonnements de la Cour, bien que conformes à un point de vue juridique stricto sensu, laissent de côté les considérations d'ordre politique sur lesquelles l'asile est fondé. On ne peut pas ignorer que si, au cours d'une révolution, d'une situation politique irrégulière, d'un régime de facto ayant renversé un gouvernement constitutionnel, tous les principes juridiques et les garanties constitutionnelles étaient respectés, l'asile politique n'existerait pas; il n'y aurait plus aucune justification à cette institution. Mais c'est précisément à cause de ces facteurs politiques que l'asile est pratiqué, étant donné les persécutions qui se déchainent contre certaines personnes. En plus de cela, il faut tenir compte du fait que lorsqu'un gouvernement de facto décrète l'état de siège, il devient impossible de prouver l'absence de garanties et la non-subordination des autorités judiciaires aux injonctions de l'exécutif. Ce sont des choses qui ne peuvent être démontrées parce que ce sont des questions subjectives

(44) C.I.J. Recueil, 1950, pp. 284-286; V. l'opinion de Gonidec, *op. cit.*, p. 574.

qu'il appartient à l'agent diplomatique d'apprécier. Non seulement il est difficile de préciser quand une situation politique anormale, un état de tension, a pris fin lorsqu'il s'agit d'une période post-révolutionnaire, mais il est presque impossible de déterminer la nature exacte du danger. Le seul moyen serait d'attendre les conséquences de la capture, de voir ce que le gouvernement ferait de son adversaire politique ou du criminel politique. Ce sont là des questions subjectives auxquelles on ne peut appliquer un raisonnement strictement juridique.

Malgré cela, il faut reconnaître que la tâche de la Cour a été très difficile. On lui a demandé, d'une part de se prononcer sur des questions d'ordre politique en faisant application d'un traité international qui n'a pas défini le terme « cas d'urgence », et d'autre part, de considérer la pratique des Etats latino-américains pour connaître l'application de la dite disposition, et cette pratique n'était pas uniforme. La doctrine ne fournissait pas d'éléments à la Cour et les Etats eux-mêmes n'avaient pas observé de manière stricte la pratique d'octroyer l'asile uniquement au cours de situations politiques anormales; au contraire, ils l'avaient accordé en présence d'un simple danger pour la personne du réfugié. Aucune règle d'ordre coutumier ne pouvait être invoquée ici.

Mais on doit à la Cour d'avoir mis le problème à l'ordre du jour. L'arrêt incita à réviser les postulats de l'asile, parmi lesquels l'urgence. Nous avons déjà fait allusion aux travaux du Comité juridique interaméricain, mais il nous semble qu'il est nécessaire d'y revenir pour voir exactement quelles sont les innovations qu'il a introduites. M. Joaquín Caicedo Castilla, un de ses membres et juge ad hoc dans l'affaire Haya de la Torre, commentant le travail accompli, écrit :

« Le projet du Comité juridique a conservé la disposition de la Convention de La Havane qui exige cette urgence comme condition pour la validité de l'asile. Mais il a innové dans deux questions fondamentales : premièrement, définissant l'urgence, conformément à la conception latino-américaine de l'asile, il y a urgence non seulement lorsque l'asilé est poursuivi par une multitude ou par les autorités elles-mêmes, mais en général quand il se trouve en danger d'être privé de sa vie ou de sa liberté par suite d'une persécution politique. Le fait qu'il existe une procédure judiciaire le privant de sa liberté peut justifier l'urgence. Deuxièmement, c'est le fonctionnaire diplomatique qui octroie l'asile, qui doit apprécier l'urgence (45). »

(45) *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. V, n° 3, p. 755.

Ni le Conseil interaméricain des Jurisconsultes ni la Conférence de Caracas n'ont modifié substantiellement ce qui avait été établi par le Comité juridique de Rio, et l'article 6 de la Convention de Caracas énonce la conclusion finale de tout ce problème :

« Il faut entendre par cas d'urgence ceux dans lesquels l'individu est poursuivi par des personnes ou des foules qui ont échappé au contrôle des autorités, ou par les autorités elles-mêmes, ou lorsqu'il se trouve en danger d'être privé de sa vie ou de sa liberté en raison d'une persécution politique, et qu'il ne peut sans risque se mettre en sécurité d'une autre façon. »

Aucune mention n'est faite dans la Convention au sujet du moment où l'asile peut être octroyé. La rédaction de la Convention de La Havane est reprise une nouvelle fois : « L'asile ne peut être accordé qu'en cas d'urgence et pour le temps strictement indispensable. »

On arrive donc à la conclusion que la Convention de Caracas a modifié une des conditions de régularité pour l'octroi de l'asile, unifiant ainsi les diverses opinions soutenues par les Etats. Il a fallu que la Cour Internationale de Justice commette une erreur d'appréciation à ce sujet (selon la plupart des commentateurs) pour que les Etats latino-américains se mettent d'accord sur le terme problématique « cas d'urgence ».

C. *Personnes poursuivies par des foules.*

L'asile est justifié également quand il s'agit de personnes poursuivies par des foules qui ont échappé au contrôle des autorités. On sait que dans ce cas si la personne qui fuit est capturée par la populace, elle peut être sacrifiée et périr entre ses mains. Les lynchages classiques se produisent lors de la chute d'un gouvernement. Mais l'asile est alors conditionné par le fait que, effectivement, une foule poursuit une personne et que celle-ci ne peut pas se mettre hors de danger autrement qu'en cherchant refuge dans une mission diplomatique.

Cette extension de l'asile aux personnes poursuivies par des foules est contraire à l'opinion de certains publicistes — dont le guatémaltèque Carlos Urrutia Aparicio (46) — tandis qu'elle est défendue par d'autres, et que pour certains auteurs, elle est même *l'unique* justification de l'asile. Cette modalité a

(46) Op. cit., p. 38.

été étudiée par de distingués auteurs de droit international, tels que Sir Arnold McNair (47) qui cite les cas où la Grande-Bretagne a donné asile en Amérique Latine pour ce motif et précisément pour des raisons humanitaires. La Cour Internationale de Justice elle-même dans son arrêt du 20 novembre 1950 admet cette modalité de l'asile et y trouve la meilleure justification de l'institution. On admet, en général, que pour ces cas de « mob violence », comme ils sont appelés par les juristes anglais, l'asile peut être octroyé pour des raisons humanitaires, jusqu'à ce que le danger soit passé, même par les missions diplomatiques des Etats-Unis et par celles d'Europe. La Convention de Caracas reprend, pour ainsi dire, cette tendance généreuse qui avait été acceptée non seulement par les juristes mais même par les chancelleries (Chili, Brésil, Colombie, Venezuela). Elle est admise par la dite convention comme un des « cas d'urgence ».

D. *Lois ad hoc.*

Nous avons déjà signalé que lorsqu'une personne cherche asile parce que l'on prétend lui appliquer une sanction en vertu de lois spéciales, violant ainsi les principes les plus élémentaires de l'ordre juridique, l'asile peut lui être octroyé, pour autant que sa vie ou sa liberté « soit en danger ». Cette dernière condition est nécessaire pour que l'on puisse considérer qu'il y a « urgence ».

Cette modalité a été étudiée par divers auteurs et le juge Azevedo dans son opinion dissidente y a fait mention (48). On peut assimiler à ce cas les persécutions qui, ayant leur base dans une législation spéciale « ad hoc », sont déchaînées contre certains groupes pour des raisons politiques, économiques ou religieuses. Il existe dans la pratique des exemples de telles persécutions et de telles lois, particulièrement celles contre les « Apristas » au Pérou, les « Peronistas » en Argentine, les communistes dans beaucoup de pays latino-américains comme le Chili, le Brésil et le Guatemala; jusqu'à ce jour, l'asile a toujours été respecté dans le cas de personnes persécutées par des lois qui leur interdisent toute action politique ou qui les mettent dans une situation telle qu'elles sont menacées d'être capturées immédiatement. Nous pouvons nous référer aux cas d'asile des « Apristes » au Pérou en 1948 et en 1949, après que le parti

(47) Sir Arnold D. McNair, *Extradition and extritorial asylum*, British Yearbook of International Law, 1951; V, aussi *Oppenheim's International Law*, éd. 1955, p. 797.

(48) C.I.J. Recueil 1950, p. 334 (3).

politique de M. Haya de la Torre ait été déclaré hors la loi, ainsi qu'à l'asile octroyé aux « Peronistes » après la chute du président Juan Domingo Peron, et aux communistes au Guatemala, après la promulgation de la loi de défense contre le communisme, qui rend les membres du parti communiste passibles de peines sans qu'il y ait eu procès (49).

(49) V. *Decreto Presidencial*, n° 23, et *Decreto* n° 59, article 30, *Diario el Guatemalteco*, 1954.

Chapitre VI

L'octroi et la durée de l'asile diplomatique

1. — L'OCTROI DE L'ASILE

L'accueil : « Acogimiento ».

L'octroi de l'asile par un agent diplomatique aux personnes qui se trouvent dans la situation que le droit conventionnel exige, est un acte discrétionnaire, volontaire, puisque, d'après le droit conventionnel et la pratique, il ne constitue pas une obligation (1) et, dans un certain sens, il est distinct de son maintien. Ce dernier aspect se rattache plutôt à la durée de l'asile.

Techniquement, quelques auteurs, pour distinguer l'octroi de l'asile de son maintien, parlent de « l'accueil » (2), en raison du fait que l'agent diplomatique, tenant compte des circonstances d'ordre général et plus particulièrement d'ordre politique qui règnent à un moment donné, et du danger que peut courir celui qui demande sa protection, « accueille » au siège de la mission les personnes persécutées pour délits politiques et motifs de ce genre, ou poursuivies par des foules qui ont échappé au contrôle de l'autorité.

On peut dire que c'est la pratique qui a imposé les modalités de l'accueil. A certaines occasions, comme dans le cas des asiles octroyés par la France, les Etats-Unis et le Brésil en 1898 en Bolivie et au Paraguay en 1922, on a convenu d'exiger des personnes qui demandent asile de remplir certaines conditions, notamment d'indiquer leurs noms et la nature de la poursuite

(1) V. supra. Chap. I, pour la discussion sur le point de savoir si l'asile diplomatique est facultatif ou obligatoire.

(2) Cf. Enrique Greño Velasco : *La calificación Unilateral en material de asilo diplomático*, Revista Española de Derecho Internacional, vol. 4, n° 3, pour le terme espagnol « Acogimiento », p. 993.

dont ils sont victimes ou du danger qui les menace, et de n'avoir aucun contact avec le monde extérieur sans l'autorisation du ministre. Plus récemment, certains pays latino-américains ont exigé seulement une requête écrite et la déclaration expresse par les réfugiés qu'ils respecteront les obligations que le droit conventionnel impose, tout en les avertissant des conséquences de leur accueil dans une légation, et particulièrement, de la nécessité d'observer strictement l'interdiction de se livrer à des actes contraires à la tranquillité publique et d'intervenir dans la politique intérieure de l'Etat territorial, l'octroi de l'asile étant laissé à l'appréciation de ce dernier.

Le devoir d'informer l'Etat territorial.

Une fois que l'asile a été octroyé, l'agent diplomatique, le commandant du navire de guerre, du camp ou de l'aéronef militaire, doit, dans le plus bref délai possible, aviser le Ministère des Affaires Etrangères de l'Etat territorial, ou l'autorité administrative locale, si le fait survient hors de la capitale.

Nous avons signalé plus haut qu'il a été admis au cours du siècle dernier, que l'octroi de l'asile peut rester en réserve, en raison des dangers que peuvent courir les asilés. Mais, pour que l'Etat territorial ne continue pas à ignorer, quelquefois pendant un temps assez long, l'existence de l'asile et pour mettre fin aux abus que cette situation avait engendrés, le Traité de Montevideo de 1889, sur proposition du délégué argentin, a prévu que le chef de la légation « est obligé de mettre immédiatement le gouvernement de l'Etat auprès duquel il est accrédité au courant du fait » (3). Cette obligation a été conservée par le projet de la Commission internationale des Jurisconsultes américains et par la Convention de La Havane elle-même. Cependant, le projet de Saavedra Lamas et le Traité de Montevideo de 1939, reprenant la disposition sur la communication immédiate par l'agent diplomatique au gouvernement de l'Etat territorial des noms des réfugiés, ont maintenu la réserve quand « il en est empêché matériellement par des circonstances graves ou que celles-ci rendent cette notification dangereuse pour la sécurité des réfugiés ». Ce principe a été repris par la résolution de l'Institut de Droit International (art. 3, par. 4).

La pratique suivie par les Etats a été d'informer le Ministère des Affaires Etrangères, une fois que l'asile est octroyé, des noms et des postes des réfugiés, information qui, dans de nombreux cas, est donnée par téléphone et confirmée ultérieurement

(3) V. *Actas del Congreso de Montevideo*, p. 544.

par écrit. Parce que cette disposition est consignée expressément dans les Conventions de La Havane et de Montevideo de 1933, les cas où les agents diplomatiques ont retardé cette information ont donné lieu à des plaintes de la part des Etats territoriaux. Le cas du capitaine Alfredo Silva Romero, asilé dans la légation du Guatemala à Bogota, provoqua notamment la protestation du Ministère des Affaires Etrangères de Colombie qui se plaignit de n'avoir pris connaissance de l'octroi d'asile à M. Silva Romero que par l'intermédiaire de la presse « trois jours après son octroi » (4).

Les Etats latino-américains sont obligés juridiquement de respecter l'asile octroyé dans les légations aux personnes poursuivies pour des délits ou des motifs politiques, et le droit international impose des conditions strictes pour assurer la sécurité des missions diplomatiques, telles que la communication immédiate de l'octroi de l'asile. Il est ainsi conforme à l'esprit du droit conventionnel en vigueur que bien qu'aucune sanction n'existe pour l'Etat d'asile, et que l'Etat territorial ne puisse méconnaître son devoir de respecter l'asile octroyé, non seulement la règle générale devra être observée, mais encore qu'elle trouve sa justification dans l'économie générale de l'institution.

On a prétendu comparer l'accueil à une espèce d'asile provisoire, en tenant compte du fait que la personne a reçu la protection d'une légation jusqu'au moment où le gouvernement de l'Etat d'asile autorise son maintien, et que, si pour des raisons spéciales, le gouvernement ne l'autorise pas, la légation est obligée d'y mettre fin. Mais alors, dans ce dernier cas, selon l'avis de quelques auteurs, on ne peut pas techniquement considérer la personne comme ayant été « asilée », puisque le but de l'asile est de sauvegarder une personne d'un danger qui menace sa vie, son intégrité physique et sa sécurité, et que la raison d'être de l'institution, malgré son caractère temporaire, est d'atteindre cet objectif (5). Il faut ajouter, d'autre part que l'opinion que l'agent diplomatique se forme après avoir octroyé l'asile ou un « refuge temporaire », peut l'amener à la conviction qu'il s'agit d'un criminel de droit commun ou que le réfugié n'est l'objet d'aucune persécution sinon imaginaire. Dans ces cas, son octroi est « irrégulier », étant donné qu'il est illicite de donner

(4) *Expediente asilo Cpt. Silva Romero*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala; V. aussi Plana Suarez, op. cit., pp. 129-130.

(5) D'après Cruchaga y Tocornal « le criminel qui entre dans une légation pour se soustraire à une persécution par la justice locale doit être considéré comme réfugié. Quand le ministre lui donne sa protection, en s'opposant à sa remise aux autorités locales, il est asilé ». *Nociones de Derecho Internacional*, Madrid, 1923.

asile aux délinquants de droit commun, ou bien dans le deuxième cas, que l'asile ne se justifie pas en raison de l'absence de la condition d'urgence. En conséquence, l'agent diplomatique doit mettre fin à la protection octroyée, en demandant aux réfugiés de quitter la légation. Mais on ne peut nier que, dans ces deux cas, les personnes ont été asilées.

S'il est certain que l'accueil peut devenir une espèce d'« asile provisoire », celui-ci devient automatiquement « asile de jure », quand les causes et les autres conditions de légalité ou de « régularité » que le droit conventionnel requiert, sont réunies. L'agent diplomatique opte pour le maintien de l'asile en s'opposant à la remise des réfugiés, contrairement au désir du gouvernement territorial, soit parce qu'il a été expressément ou tacitement autorisé à le faire par son gouvernement, soit parce que la situation locale devient plus grave, soit simplement parce que les réfugiés eux-mêmes ont peur d'abandonner volontairement l'asile quand s'est apaisée la situation politique interne qui les avait obligés à demander asile. Cette dernière éventualité s'est présentée au Guatemala en 1954 et les asilés ont voulu rester parce que ceux qui avaient quitté les ambassades et légations avaient été envoyés en prison et que certains avaient été consignés au « Comité national de défense contre le communisme ».

2. — LES LIEUX D'ASILE. EXTENSION DE L'ASILE EN DEHORS DU SIEGE DE LA MISSION.

Les Etats latino-américains ont admis la pratique d'octroyer asile dans les légations, ambassades, navires de guerre, aéronefs et campements militaires, mais son extension aux résidences des agents diplomatiques et à d'autres lieux pour loger les réfugiés a été l'objet de discussions. Certains pays admettent seulement son extension aux résidences personnelles, tandis que pour d'autres, l'extension à d'autres lieux que ceux qui sont habilités pour loger les réfugiés est admissible quand le nombre de ceux-ci dépasse la capacité normale des légations et ambassades.

A l'époque où l'asile était pratiqué en Europe, il ne se limitait pas aux sièges des légations à proprement parler, mais il était étendu au quartier tout entier. La première forme était connue comme « franchise d'hôtel » et la seconde comme « franchise de quartier ». Malgré cela, progressivement, ainsi que l'a fait remarquer M. Egidio Reale, dans l'excellent cours qu'il a donné à l'Académie de Droit International de La Haye en 1938 (6), une limitation s'est imposée à cause des abus commis,

(6) Op. cit., p. 386.

et l'asile est demeuré circonscrit au siège des ambassades et des légations jusqu'à sa disparition. C'est sous cette forme que les pays latino-américains ont accepté l'asile au cours du XIX^e siècle, le respectant tant dans les ambassades et les légations que dans les consulats et sur les navires de guerre. Le nombre des réfugiés n'a jamais dépassé celui qui normalement pouvait être logé au siège de la mission. Il faut signaler que l'instigateur de l'habilitation d'autres lieux de refuge semble avoir été le chargé d'affaires du Pérou au Mexique, Don Manuel Nicolas Carpancho, en 1863 (7), et que cependant le gouvernement mexicain protesta non seulement contre cette extension, mais encore contre l'asile lui-même.

Le Traité de Montevideo de 1889 ne limite pas l'asile aux légations et ambassades proprement dites, et il n'existe aucune indication qui précise si, dans les cas d'asile qui se sont présentés au Chili en 1891 et en Bolivie en 1898, l'habilitation d'autres locaux a été nécessaire. Cela explique le silence de la Convention de La Havane à ce sujet ; la convention limite l'asile aux « légations, navires de guerre, campements ou aéronefs militaires », sans spécifier si, par le terme « légation », on doit entendre le siège même ou également la résidence personnelle du ministre. La Convention de Montevideo, qui, comme son préambule l'indique, est complémentaire de celle de La Havane, n'a rien ajouté dans ce domaine et n'a pas modifié la règle générale. Par conséquent, toute séparation de ladite règle doit être consentie ou acceptée par l'État territorial.

La situation qui s'est présentée en Espagne au cours de la guerre civile en raison du grand nombre d'asilés se trouvant dans les légations latino-américaines, plus particulièrement dans la légation du Chili qui à un moment donné contenait plus de mille personnes, amena le ministre des Affaires Étrangères de la République Argentine, Saavedra Lamas, à proposer que lorsque le nombre de réfugiés dépasserait la capacité normale des lieux de refuge acceptés par la pratique, les agents diplomatiques ou les commandants pourraient déterminer d'autres lieux, sous la protection de leur pavillon, pour la sûreté et le logement des réfugiés. Mais il a ajouté que « dans ce cas, ils devront solliciter le consentement des autorités » (8).

(7) V. Lucio Moreno Quintana, *Derecho de Asilo*, Buenos Aires, 1952, p. 63.

(8) *Project of Convention on the Right of Asylum*, article 8. D'après l'article 4, paragraphe 4, de la résolution de l'Institut de Droit International, dans ces cas, « le gouvernement doit admettre que l'agent diplomatique ajoute à l'hôtel de la mission, dans la mesure où le besoin s'en fait sentir, les locaux nécessaires pour héberger les asilés ».

Le Traité de Montevideo de 1939 (articles 2 et 8) prescrit que l'asile ne peut être accordé que dans les ambassades et légations et que lorsque le nombre des réfugiés dépassera la capacité normale des lieux de refuge, les agents diplomatiques pourront habiller d'autres locaux, sous la protection de leur drapeau, pour les garder et les loger. Dans ce cas, d'après le traité, « ils en feront notification aux autorités ».

On peut déduire de ce qui a été exposé que la pratique a obligé d'étendre l'asile à d'autres lieux que ceux habilités à cet effet, mais que, en tout cas, la notification aux autorités locales s'impose, et que c'est le consentement de l'Etat territorial, qu'il soit tacite ou exprès, qui valide l'extension. L'Argentine, le Chili, le Brésil et le Paraguay admettent cette extension, mais d'autres Etats, comme le Guatemala, ne l'acceptent pas. En 1944, le gouvernement guatémaltèque, se basant expressément sur la Convention de La Havane, a attiré l'attention des légations du Mexique et du Venezuela sur son désaccord quant à l'habilitation d'autres locaux. Dix ans plus tard, à l'occasion de l'asile massif des partisans du président Jacobo Arbenz, renversé par une intervention étrangère, il refusa également l'habilitation d'autres lieux, bien que la presse locale l'ait suggéré, et que certaines légations aient fait connaître leur désir de louer conjointement un hôtel de la ville pour loger les réfugiés dont le nombre dépassait celui pouvant demeurer dans une résidence.

La récente Convention de Caracas permet l'extension de l'asile dans le sens que nous étudions (9), mais l'observation que nous avons faite sur la nécessité d'avoir toujours le consentement des autorités locales reste valable pour les Etats qui n'ont pas ratifié la Convention de Caracas.

3. — LA DUREE DE L'ASILE ET LE « TEMPS STRICTEMENT INDISPENSABLE »

Dès l'époque où l'asile fut admis par les Etats latino-américains, on a estimé que : « il doit être limité au temps nécessaire pour que le réfugié puisse se mettre en sûreté d'une autre manière, et il appartient d'ailleurs à l'agent diplomatique de faire tout son possible pour obtenir ce résultat » (10). Il en fut ainsi convenu par le Corps diplomatique le 19 mai 1865 à Lima, et cette manière de voir a été reprise sans aucun changement dans le Traité de Montevideo de 1889 et dans la Convention

(9) D'après l'article 1 de la Convention de Caracas, par. 2 : « on entend par légation tout siège d'une mission diplomatique ordinaire, la résidence des chefs de mission, et les locaux qu'ils ont affectés au logement des asilés quand le nombre de ces derniers excède la capacité normale des édifices ».

(10) Accord diplomatique de Lima, v. *supra*, chap. II.

de La Havane, dont l'article 2, paragraphe 1, stipule : « L'asile ne pourra être accordé sauf dans le cas d'urgence et pour le temps strictement indispensable pour que le réfugié se mette en sûreté d'une autre manière. »

Le problème de la durée de l'asile est essentiellement celui de la détermination du « temps strictement indispensable ». Il est certain que c'est par l'évacuation du réfugié hors du territoire national, moyennant les différentes garanties que le gouvernement local doit donner à cet effet, que l'asile devient vraiment effectif; mais il est évident aussi que l'évacuation immédiate du réfugié ne dépend pas uniquement de la volonté de l'agent diplomatique qui a octroyé l'asile, puisqu'elle dépend également de la façon d'agir du gouvernement territorial qui, d'après le droit conventionnel et la pratique, peut, on bien exiger que l'asilé soit mis hors du territoire dans le plus bref délai possible, ou bien retarder la délivrance du sauf-conduit. Dans cette dernière éventualité, le réfugié est obligé de rester dans la légation jusqu'à ce que la situation se normalise. Mais par ailleurs, l'agent diplomatique qui octroie l'asile peut être négligent (juridiquement) en retardant pour des raisons spéciales la communication au gouvernement local au sujet de l'octroi de l'asile; ou encore il peut retarder la sortie du réfugié, malgré la délivrance du sauf-conduit, en attendant une amélioration de la situation du pays dans lequel ira résider le réfugié, si son propre gouvernement ne désire pas recevoir celui-ci sur son territoire. Il ressort de tout cela que le « temps strictement indispensable » est un concept élastique.

La Cour Internationale de Justice, estimant que l'octroi de l'asile n'est pas un acte instantané qui prend fin par le fait d'accueillir à un moment donné un réfugié dans une légation, déclare: « Tout octroi d'asile engendre, et par conséquent, implique logiquement un état de protection; l'asile est octroyé aussi longtemps que la présence continue du réfugié dans l'ambassade prolonge cette protection (11). » C'est à juste titre que la Cour affirme que l'asile doit être maintenu aussi longtemps que la présence continue du réfugié l'exige, puisque telle a toujours été l'opinion admise par les Etats latino-américains. On en trouve la confirmation dans le projet de Saavedra Lamas et dans le Traité de Montevideo de 1939, qui stipule par rapport aux garanties que l'Etat territorial doit donner pour assurer l'évacuation du réfugié : « Ces garanties n'étant pas données, l'évacuation peut être ajournée jusqu'à ce que les autorités locales les accordent. » De son côté, la Résolution de l'Institut de Droit International reproduit comme un postulat fondamental que l'Etat territorial ne peut

(11) C.I.J., Recueil 1950, p. 281.

mettre fin à l'asile par la force. Mais la Cour a porté un jugement qui, d'après la pratique et même d'après la doctrine la plus récente, ne s'ajuste pas aux réalités. L'octroi de l'asile est distinct du maintien de l'asile, ou comme M. Caicedo Castilla, juge ad hoc de la Colombie, l'a dit dans son opinion dissidente : « L'octroi et le maintien de l'asile sont des phénomènes différents : l'un est instantané, l'autre s'étend dans le temps (12). » C'est au maintien de l'asile que la durée se rattache, d'après la pratique et les conceptions des Etats latino-américains. Ce point de vue est opposé à l'analyse juridique faite par la Cour, mais il prend son fondement dans les considérations d'opportunité politique qui influencent la pratique des Etats, en raison de leur connexité directe avec les moyens par lesquels l'asile devient effectif, c'est-à-dire l'évacuation à l'étranger du réfugié ou l'abandon volontaire de l'asile par le réfugié lui-même. Du moment que l'agent diplomatique s'oppose à la remise d'un réfugié qu'il considère comme « politique », il est prêt à maintenir l'asile pendant tout le temps qu'il sera nécessaire.

La durée de l'asile étant étroitement liée aux différents moyens par lesquels l'asile devient définitivement effectif, elle est conditionnée en premier lieu par la délivrance du sauf-conduit par l'Etat territorial et en second lieu par l'évacuation du réfugié par l'Etat d'asile. Il est difficile de préciser avec exactitude quel doit être le « temps strictement indispensable ». Pour cette raison, ce concept doit être entendu dans un sens raisonnable, logique et conforme aux circonstances de chaque cas. Ainsi, en 1949, la légation de Colombie à Caracas octroya asile à l'ancien président Romulo Bethancour et le gouvernement vénézuélien ayant tardé à délivrer le sauf-conduit, le Chili et le Guatemala ont soumis au Conseil de l'Organisation des Etats Américains « le cas juridique de négligence dans la délivrance du sauf-conduit (13) ». Dans sa réplique, le Gouvernement du Venezuela a mis l'accent sur ce point. « Le retard dans l'octroi du sauf-conduit, dit-il, peut devenir gênant pour l'asilé, mais il ne constitue pas une violation de l'asile, tant qu'il ne dépasse pas les délais raisonnables appliqués dans la pratique internationale (14). » On peut ajouter encore qu'il y a des cas où la durée de l'asile s'est limitée à quelques jours — le temps nécessaire pour informer le Ministère des Affaires Etrangères de l'octroi de l'asile, délivrer le sauf-conduit et assurer l'évacuation immédiate du réfugié —, d'autres cas où l'asile s'est pro-

(12) C.I.J., Recueil 1950, p. 379.

(13) Communiqué du Gouvernement du Chili, 22 janvier 1949. V. aussi Plana Suarez, op. cit., p. 587.

(14) Ibid, pp. 584 et 608.

longé pendant six mois et il y a enfin la célèbre affaire de Haya de la Torre qui a duré cinq ans.

S'il s'agit de l'asile de délinquants politiques et de personnes persécutées pour des motifs politiques, le temps strictement indispensable devrait être, sans aucun doute, le temps nécessaire pour informer le Ministère des Affaires Etrangères de l'octroi de l'asile et lui communiquer les noms des réfugiés, pour résoudre la qualification, pour obtenir les sauf-conduits et vérifier l'évacuation, tout cela avec une diligence normale. Il faut tenir compte du fait que l'asile implique pour l'agent diplomatique de nombreux inconvénients et désagréments, tant personnels que « diplomatiques », et que c'est l'agent diplomatique lui-même qui a le plus d'intérêt à voir la situation résolue. Dans d'autres cas, s'il s'agit, par exemple, de personnes poursuivies par des foules qui ont échappé au contrôle de l'autorité, le temps strictement indispensable, si ces personnes ne cherchent pas à sortir du pays ou si l'autorité locale s'y oppose, serait le temps écoulé jusqu'à ce que le danger ou les causes qui ont motivé l'asile disparaissent et jusqu'à ce que l'autorité publique ait repris le contrôle complet de la situation, et qu'elle ait pu donner les plus complètes garanties quant au respect de la sécurité des personnes et à l'observance de leurs droits individuels (15).

4. — LA CONDUITE DES REFUGIES.

Le droit conventionnel a clairement interdit aux réfugiés d'exécuter, au cours de l'asile, des actes susceptibles de provoquer des perturbations dans l'ordre public de l'Etat territorial. On a vu que ces interdictions ont été fixées par les accords de La Paz et d'Asuncion. La Convention de La Havane établit l'obligation suivante : « Pendant la durée de l'asile, il ne sera pas permis aux réfugiés de faire des actes contraires à la tranquillité publique. » Le Traité de Montevideo de 1939 est encore plus complet à ce sujet. « Pendant la durée de l'asile — dit l'article 5 — on ne permettra pas aux réfugiés d'exercer des activités pouvant compromettre l'ordre public ou tendant à participer à des activités politiques ou à les influencer. Les agents diplomatiques ou les commandants exigeront des réfugiés leurs renseignements personnels ainsi que la promesse de ne pas entretenir de communications avec l'extérieur sans leur intervention expresse. »

(15) D'après Alejandro Deustua, *Derecho de Asilo*, Revista Peruana de Derecho Internacional, vol. VII, pp. 197-198, *Extension temporal del asilo diplomático*, « quand l'urgence disparaît, l'agent diplomatique doit mettre fin à l'asile, même contre la volonté du réfugié ».

L'objet de cette interdiction s'explique essentiellement par le but de l'asile diplomatique : mettre en sûreté une personne poursuivie pour délits ou motifs politiques, mais ne jamais consentir qu'avec la protection octroyée l'asilé puisse continuer ses activités politiques, en donnant ainsi avantage à une des parties en lutte (16). Une des raisons pour lesquelles l'asile diplomatique a été critiqué par certains juristes, entre autres par Albertini (17), a été précisément l'activité déployée par les réfugiés, sous la protection d'une ambassade, lorsqu'ils poursuivent la lutte et abusent ainsi du refuge octroyé. Le fait ne s'est pas produit une fois seulement mais c'est à de nombreuses reprises que le gouvernement local s'est vu dans la pénible obligation d'attirer l'attention des agents diplomatiques sur les activités déployées par les réfugiés à l'intérieur des légations. En particulier, en 1954, le gouvernement guatémaltèque attira l'attention de certaines légations sur les actes contraires aux conventions et à la pratique accomplis par des réfugiés dans le but de provoquer des désordres publics et des soulèvements militaires; ces activités avaient été telles que la presse locale avait même affirmé que les réfugiés dans certaines ambassades avaient fourni des fonds pour la rébellion militaire du 2 août 1954. Signalons encore qu'en octobre 1956, le gouvernement de Bolivie protesta auprès de l'ambassade du Guatemala à La Paz contre le fait que les asilés étaient entrés en rapport avec des éléments de l'opposition.

Mais le gouvernement local jouit de droits suffisants pour prendre les mesures nécessaires pour assurer sa sauvegarde, comme par exemple la surveillance des légations. Cette surveillance poussée quelquefois à l'extrême, a été la cause de très graves frictions entre la légation d'asile et le gouvernement local. Ce fut le cas à Panama en 1946 ainsi qu'en 1949 lorsque la police garda la légation de Costa-Rica, et il en fût de même à Lima lorsque la police interdit l'accès de la légation de Colombie à toute personne qui ne pouvait justifier sa présence.

Puisque le droit conventionnel ne contient aucune sanction pour l'Etat d'asile quand les réfugiés violent les règles exposées ci-dessus, une espèce de sanction, croyons-nous, peut exister contre les asilés eux-mêmes. Le chef de la mission peut, dans ces cas, mettre fin à l'asile, en invitant les réfugiés à quitter la légation. Ce droit a été prévu dans le Traité sur l'Asile et le Refuge Politique conclu à Montevideo en 1939 qui établit avec précision que l'agent diplomatique ou le commandant fera immé-

(16) Cf. Résolution de l'Institut du Droit International, art. 4 (3). Annuaire, vol. 43, II (1950), p. 378.

(17) L. Albertini, *Derecho diplomatico*, op. cit., p. 143.

diatement cesser l'asile, mais il n'existe dans aucune autre convention.

Cependant, nous pensons que le droit énoncé dans le Traité de Montevideo a un caractère général, puisque, d'après les conventions elles-mêmes et la pratique des Etats, l'octroi de l'asile n'est pas obligatoire pour l'agent diplomatique et que ce dernier n'est pas obligé d'indiquer les motifs de son refus. Ce caractère discrétionnaire de l'asile permet d'y mettre fin si c'est l'asilé lui-même qui a transgressé la règle générale de ne pas exécuter des actes contraires à la tranquillité publique ou s'il a poursuivi la lutte politique. Elle constitue d'autre part la sanction adéquate puisque l'on ne peut pas punir l'Etat d'asile par des actes de l'Etat territorial qui pourraient mettre en danger la sécurité de la légation ou de l'ambassade, en faisant sortir le réfugié par la force ou en exigeant sa remise immédiate.

Il est indiscutable qu'une sanction doit exister et que la peine doit retomber sur celui qui est directement responsable, sous forme de la perte du droit de continuer à être protégé.

La qualification et ses problèmes

1. — LA QUALIFICATION DU DELIT.

Autour de l'institution de l'asile diplomatique gravite un problème d'importance : à qui appartient le droit de qualifier si les actes commis par le réfugié sont des délits politiques ou, au contraire, des délits de droit commun, ou si la persécution dont est l'objet la personne qui demande asile, a des motifs politiques ou si elle a d'autres causes. Il n'existe pas d'éléments suffisants pour établir avec précision si, au début de ce siècle, la qualification a été un obstacle qui a empêché l'asile de produire ses effets, c'est-à-dire, si lorsqu'une discussion s'élevait sur le point de savoir quel est l'Etat qui a le droit de qualifier le délit, le problème était résolu parce qu'un Etat reconnaissait ce droit à l'autre, ou parce que d'un commun accord, les deux Etats s'attribuaient ce droit. Les seuls antécédents qui existent sont les cas d'extradition des délinquants que l'Etat requérant estimait être des « délinquants de droit commun » et que l'Etat sur le territoire duquel ils avaient trouvé asile jugeait être des « délinquants politiques ». Il y a également la stipulation de l'article 7 du Traité d'Extradition conclu à Lima le 27 mars 1879 par le Guatemala, l'Argentine, le Pérou, le Chili, la Bolivie, l'Equateur, les Etats-Unis du Venezuela, Costa-Rica et l'Uruguay, selon lequel : « Les délits politiques ne sont pas compris dans les dispositions du présent traité. Il appartient au gouvernement de la République de l'asile de qualifier la nature de tout délit de ce genre, et on n'accordera pas l'extradition même s'il apparaît qu'il a été commis en connexion avec un crime ou délit qui pourrait la motiver. » D'autre part, presque tous les cas d'asile diplomatique ont fini par l'octroi du sauf-conduit ou par l'abandon volontaire de la part du réfugié, et, dans ces cas, l'asile a été respecté et les sauf-conduits ont été octroyés indépendamment de la qualification du délit. Ne pouvant donc pas préciser si, à l'époque où les Etats latino-américains ont adopté la pratique de l'asile, l'Etat d'asile a réclamé le privilège exclusif du

droit de qualification ou bien si ce droit a été reconnu aux deux Etats, on doit présumer que, pendant les deux premières périodes historiques que nous avons distinguées précédemment, la qualification du délit n'a pas constitué un obstacle à la conclusion de l'asile par la délivrance d'un sauf-conduit avec les garanties nécessaires en faveur du réfugié.

Si la situation avait été différente, il est indubitable que les accords diplomatiques de Lima de 1865 et de 1867, et tous les traités qui ont suivi, auraient contenu une stipulation à ce sujet. Cela explique également le silence du projet n° 10 de la Commission internationale des Jurisconsultes américains, et de la Convention de La Havane elle-même. Cette Convention avait pour objet, d'après son préambule, de « fixer les règles que les Etats doivent observer pour la concession du droit d'asile dans leurs relations mutuelles », or aucune règle sur la qualification n'a été adoptée, et dans les travaux préparatoires, on ne trouve que des indications d'ordre général sur le problème, et non un accord sur l'existence d'une telle règle. Mais il est certain qu'une fois que l'asile a été réglementé par la Convention de La Havane, la qualification du délit a provoqué des controverses entre l'Etat d'asile et l'Etat territorial et, du fait que les Etats d'asile ont réclamé ce droit pour eux, cette prétention a été l'objet d'une réglementation et a été admise au cours des années suivantes par la plupart des Etats latino-américains.

En effet, l'exposé des motifs du projet de convention soumis par l'Institut américain de Droit international à l'Union panaméricaine en 1933 déclare : « Etudiant dans la pratique de l'asile politique les difficultés qui ont leur origine dans l'application de la Convention de La Havane, on observe qu'elles se trouvent a) dans la qualification de la délinquance de droit commun ou politique ou connexe que se sont attribués unilatéralement les gouvernements des pays en état de bouleversement ou les légations qui ont octroyé refuge (1). » Le rapport de la sous-commission qui avait été chargée de préparer le projet de convention de Montevideo de 1933 a ratifié ce point en ces termes : « La Convention de La Havane n'établit pas d'une façon claire à qui appartient le droit de qualifier le caractère politique du délit et cette omission a été la cause de pénibles incidents. Une déclaration catégorique s'impose, pour supprimer ces causes de malaise difficiles à éclaircir dans des moments de tension, qui rendent la condition de l'asile précaire et dangereuse pour celui qui octroie l'asile (2). »

(1) Instituto Americano de Derecho Internacional, *Proyectos*, op. cit., p. 20.

(2) *Actas y antecedentes de la primera, septima y octava comision*. 7a Conferencia Internacional Americana, Montevideo, 1933, p. 184.

Par conséquent, on peut souligner que c'est à la Convention de La Havane que l'on peut attribuer le fait d'avoir provoqué le débat à ce sujet et qu'aucune règle de caractère coutumier n'existait à cette époque. Etant donné que la Convention de La Havane « n'établit pas avec une précision suffisante quelques-unes des bases fondamentales sur lesquelles cette institution humanitaire est appuyée, et que par conséquent il est nécessaire de pourvoir aux nécessités exigées par la protection de la vie et de la liberté des persécutés politiques dans les circonstances de violence ou de perturbation révolutionnaire ». Comme il est dit dans le préambule, les Etats latino-américains ont adopté à Montevideo en 1933 une convention complémentaire à celle de La Havane en vue du « devoir de maintenir la cordialité et la bonne harmonie entre l'Etat qui donne l'asile et l'Etat territorial et supprimer les causes qui ont menacé de les perturber ». Cette convention complémentaire a, pour les motifs exposés ci-dessus, déterminé avec précision que c'est à l'Etat qui octroie l'asile qu'appartient le droit de qualifier le délit. On peut conclure que cette règle fut en réalité une règle nouvelle et non la codification d'une règle préexistante (3).

Après la conclusion de la Convention de Montevideo, la règle de qualification par l'Etat d'asile a été appliquée constamment et elle a été invoquée par les Etats qui avaient ratifié cette convention, et même par certains autres; mais, parce que certains Etats n'avaient pas ratifié la convention, des problèmes relatifs à son champ d'application et à sa force obligatoire ont continué à surgir. Ces problèmes ont été traités non seulement par la doctrine mais aussi par la jurisprudence, et c'est à la lumière de ces sources que nous devons étudier la question.

a) *La Doctrine.*

Diverses tendances sont apparues dans la doctrine.

1) Une première théorie reconnaît le droit de qualification à l'Etat territorial. On soutient en sa faveur que nul n'est mieux à même de qualifier le délit que les organes judiciaires de l'Etat territorial, par le fait même que ce sont eux qui doivent instruire le procès, analyser la preuve et les diverses circonstances du cas et appliquer la loi. La qualification, par conséquent, appartient aux tribunaux de l'Etat territorial, puisque ceux-ci sont obligés d'appliquer la peine ou de prononcer l'acquiescement selon le cas. Attribuer la compétence de qualifier à un autre Etat souverain, serait provoquer l'ingérence de celui-ci dans les affaires inté-

(3) V. la conclusion de la C.I.J. infra « la jurisprudence ». V. aussi Recueil 1950, p. 276.

rieures de l'Etat territorial — telle que l'administration de la justice — et cela impliquerait également une dérogation au principe de la souveraineté, en validant l'intervention. Si une personne a commis un délit et si, par ses actes, elle s'est placée volontairement en marge de la loi, elle doit en subir les conséquences légales, et s'il est vrai que le pouvoir d'administrer la justice appartient en premier lieu aux tribunaux de Justice, l'Etat auquel ceux-ci appartiennent est celui qui doit exercer le droit de qualification.

La critique qui a été faite à cette tendance se base précisément sur les buts poursuivis par l'institution de l'asile et sur les motifs qui la justifient. Si on reconnaît le droit de qualification à l'Etat territorial, celui-ci le qualifiera toujours de délit de droit commun, bien que le délit attribué au réfugié soit un délit éminemment politique. De plus, la subordination des tribunaux aux impératifs du pouvoir exécutif, dans des pays où les juges sont nommés et déplacés par l'exécutif, supprime toute garantie d'impartialité. Devant ces risques, risques pour la vie et l'intégrité de l'asilé, on ne peut pas accepter la qualification par l'Etat territorial (4).

2) Une deuxième tendance attribue le droit de qualification à l'Etat d'asile. Elle a été soutenue en Amérique par de distingués commentateurs du droit international. Elle a été défendue par Tobar y Borgoño, Alvarez, Accioly, Deustua, Fuentes Pieruccini, Matos, Bolini Shaw, Ulloa et quelques autres, et elle a été synthétisée par M. Caicedo Castilla dans les termes suivants :

« La faculté de qualifier la nature du délit doit nécessairement être le fait de l'Etat qui accorde l'asile, car s'il n'en était pas ainsi, l'institution même de l'asile ne pourrait subsister. Car l'asile est accordé précisément pour protéger des personnes poursuivies par le gouvernement local, généralement à des moments difficiles de la vie de leur pays, dans des moments de trouble profond, quand les passions politiques diminuent ou font disparaître, même chez les hommes d'Etat d'une grande culture, la sérénité indispensable pour juger avec impartialité des adversaires politiques. Reconnaître à l'Etat local la faculté de qualifier la nature du délit équivaldrait simplement à permettre à cette qualification de dépendre de l'avis du gouvernement qui est intéressé à agir contre le réfugié. Alors l'asile serait dérisoire.

(4) V. Enrique Greño Velasco, *La Calificación unilateral en materia de asilo diplomático*, Revista Española de Derecho Internacional, vol. IV, n° 3, pp. 1001 et ss.

En réalité, la qualification unilatérale est la nature même de l'asile; elle est essentielle pour que cette institution existe de la manière dont elle est admise en Amérique Latine (5). »

A cette opinion, on peut ajouter celle de Fuentes Pieruccini qui, analysant les caractéristiques des délits politiques et les moments où ils se produisent, remarque :

« C'est en raison de cette condition très particulière du délit politique que sa qualification ne peut être laissée à l'appréciation des autorités locales, puisque c'est précisément contre elles que se dirige la réaction politique; il est donc convenable d'attribuer cette faculté d'interpréter la nature du délit et de fixer son caractère au chef de la mission qui octroie l'asile, puisque c'est sous sa responsabilité et sous celle de l'Etat qu'il représente, que la protection est octroyée au réfugié (6). »

Le seul auteur qui s'est montré adversaire de cette tendance est Plana Suarez, parce que d'après lui, non seulement l'asile mais plus particulièrement encore la qualification, constituent une intervention, et qu'aucune dérogation à la souveraineté nationale ne doit être admise (7).

b) *La Jurisprudence. Les arrêts de la Cour Internationale de Justice.*

La Cour Internationale de Justice, dans son arrêt du 20 novembre 1950 analysant la prétention de la Colombie de qualifier la nature du délit, considéra non seulement le droit conventionnel invoqué et applicable au cas, mais aussi la prétendue coutume interaméricaine sur la qualification.

L'Accord Bolivarien d'Extradition de 1911, que nous avons mentionné dans le chapitre II, a été invoqué par la Colombie en raison de l'article 18 qui établit : « En dehors des stipulations du présent accord, les Etats signataires reconnaissent l'insti-

(5) C.I.J. Recueil 1950, p. 364.

(6) Fuentes Pieruccini, op. cit., p. 45. Pendant la discussion sur l'asile au cours de la session de Bath de l'Institut de Droit International, M. Matos proposa d'ajouter à l'article 7 la phrase suivante : « La qualification du délit politique appartient à l'Etat qui accorde l'asile. » M. Perassi lui a demandé de ne pas insister sur la proposition en vertu de ce que le « large pouvoir discrétionnaire accordé au chef de la mission par le texte, semble répondre largement en fait à la préoccupation de M. Matos ». Annuaire, vol. 43, II, pp. 235-237.

(7) Op. cit., pp. 146-149.

tution de l'asile, conformément aux principes du Droit international. » Faisant l'examen de cet article la Cour déclara :

« En reconnaissant l'institution de l'asile, cet article se borne à renvoyer aux principes du Droit International, mais les principes du Droit International ne connaissent aucune règle de qualification unilatérale et définitive par l'Etat accordant l'asile diplomatique (8). »

Certes, le droit international général ne connaît aucune règle de qualification unilatérale, parce qu'il ne règle pas l'asile diplomatique et qu'il ne lui reconnaît ni le caractère ni les modalités que les Etats latino-américains lui assignent. Le doute, en ce qui concerne l'Accord Bolivarien d'Extradition de 1911, provient à notre avis, de ce que les Etats signataires ont proclamé d'une manière tellement large leur acceptation de l'asile. Malheureusement, les travaux préparatoires de cet Accord n'ont pas aidé la Cour à découvrir quelle a pu être l'intention des Etats signataires, et si nous examinons le texte de l'article 18 à la lumière de la pratique suivie par les Etats à l'époque où il a été adopté, nous trouvons d'une part que le Venezuela, l'un des pays signataires, ne pratiquait pas l'asile diplomatique sous une forme active, et que, d'autre part, la qualification du délit ne constituait pas à cette époque un problème tel qu'il obligeait à considérer comme obligatoire l'existence d'une règle de qualification unilatérale.

La Cour examina en outre la Convention de La Havane. Cette convention, — nous l'avons souligné —, ne contient aucune règle à ce sujet, mais la Colombie a soutenu qu'une telle règle y était contenue implicitement, et que de plus, elle est inhérente à l'institution de l'asile. La Cour déclara :

« Une compétence de cet ordre est d'une nature exceptionnelle. Elle comporte une dérogation aux droits égaux de qualification qui, à défaut de toute règle contraire, doivent être reconnus à chacun des Etats; elle aggrave ainsi la dérogation de la souveraineté territoriale que constitue l'exercice de l'asile. Une telle compétence n'est pas inhérente à l'institution de l'asile diplomatique. Cette institution serait peut-être plus efficace si une règle de qualification unilatérale et définitive était appliquée. Mais une règle de cette nature n'est pas nécessaire à l'exercice de l'asile.

» Ces considérations montrent que le prétendu droit à la qualification unilatérale et définitive ne saurait être

(8) C.I.J. Recueil 1950, p. 274.

considéré comme implicitement reconnu par la Convention de La Havane. Aussi bien cette convention, qui répond au désir énoncé par son préambule de « fixer les règles » que les gouvernements des Etats d'Amérique doivent observer en matière d'asile, a-t-elle été conclue dans le but manifeste de prévenir les abus que la pratique antérieure avait révélés en limitant l'octroi de l'asile. Elle l'a fait de plusieurs manières et en des termes exceptionnellement restrictifs et énergiques. (Il n'est pas permis aux Etats; l'asile ne pourra être accordé sauf dans le cas d'urgence et pour la période de temps strictement indispensable...) (9). »

En ce qui concerne la Convention de Montevideo de 1933, la Cour déclara :

« La Convention de Montevideo n'a pas été ratifiée par le Pérou, et ne saurait être invoquée contre cet Etat. Le fait que l'on a jugé nécessaire d'incorporer dans cette convention un article admettant le droit de qualification unilatérale, paraît indiquer que cette solution était considérée comme une règle nouvelle, non reconnue par la Convention de La Havane. En outre, il est dit dans le préambule de la Convention de Montevideo (textes espagnol, français et portugais) que cette dernière modifie la Convention de La Havane. Elle ne saurait donc être considérée comme représentant simplement une interprétation de cette convention (10). »

Enfin, analysant le fait que la Colombie a invoqué le droit international américain, c'est-à-dire une prétendue coutume régionale ou locale, propre aux Etats de l'Amérique Latine, la Cour a soutenu :

« C'est en particulier sur la Convention de Montevideo de 1933 que le Conseil du Gouvernement de la Colombie s'est fondé, à cet égard également. On a soutenu que cette convention n'a fait que codifier les principes déjà reconnus par la coutume de l'Amérique Latine et qu'elle pouvait être opposée au Pérou comme constituant la preuve du droit coutumier. Le nombre limité d'Etats qui ont ratifié cette convention révèle la faiblesse de cette thèse, qui est en outre infirmée par le préambule de la convention, où il est dit que celle-ci modifie la convention de La Havane. Enfin, le gouvernement de la Colombie a cité un grand nombre de cas particuliers dans lesquels l'asile diplomatique a, en fait,

(9) Ibid., p. 275.

(10) Ibid., p. 276.

été accordé et respecté. Mais il n'a pas établi que la règle prétendue de la qualification unilatérale et définitive ait été invoquée — ou que — si dans certains cas, elle a en fait, été invoquée, elle ait été appliquée, en dehors des stipulations conventionnelles, par les Etats qui accordaient l'asile, en tant que droit appartenant à ceux-ci, et respectée par les Etats territoriaux, en tant que devoir leur incombant et pas seulement pour des raisons d'opportunité politique (11). »

La Cour n'écartait pas, par cela, la possibilité qu'une coutume puisse exister dans d'autres Etats de l'Amérique Latine, mais elle soutenait seulement que « elle ne pourrait pas être opposée au Pérou qui, loin d'y avoir adhéré par son attitude, l'a au contraire répudiée en s'abstenant de ratifier les Conventions de Montevideo de 1933 et 1939, les premières qui aient inclus une règle concernant la qualification du délit en matière d'asile diplomatique » (12).

Nous estimons que le raisonnement de la Cour, tant en ce qui concerne la lacune de la Convention de La Havane, qu'en ce qui concerne le fait que la Convention de Montevideo de 1933 n'a pas codifié une règle sur la qualification de la nature du délit, est correct, eu égard à l'évolution que nous avons indiquée précédemment. Mais en ce qui concerne l'existence d'une coutume dans les Etats d'Amérique Latine, on ne peut déduire de l'exposé de la Cour ni une confirmation ni une infirmation à ce sujet, parce que la Cour a examiné seulement le cas du Pérou et qu'elle a estimé simplement qu'une telle coutume ne pouvait pas être opposée au Pérou.

Pour savoir exactement quelle est la position des Etats latino-américains au sujet de la qualification, et pour déterminer si une règle de qualification existe en tant que règle conventionnelle coexistant avec une règle coutumière pour les Etats qui n'ont pas ratifié les conventions dans lesquelles la règle se trouve, il faut analyser la situation actuelle, c'est-à-dire la situation depuis que la Cour Internationale de Justice a rendu son arrêt.

c) *La qualification de nos jours.*

Nous avons soutenu que la tendance à reconnaître à l'Etat d'asile le droit ou la faculté de qualifier le délit trouve actuellement un fondement solide, non seulement dans la doctrine mais

(11) Ibid., p. 277.

(12) Ibid., p. 277.

aussi dans le droit conventionnel. Quelques Etats, parmi lesquels le Guatemala, le Salvador, Costa-Rica, le Cuba et l'Equateur, ont exposé dans des notes officielles adressées à la Cour Internationale de Justice, leur position à l'égard de la qualification, manifestant qu'ils considèrent que non seulement cette règle existe, mais encore qu'elle est obligatoire. Costa-Rica et l'Equateur n'avaient pas ratifié la Convention de Montevideo, et pourtant cela n'a pas signifié pour eux le rejet de la règle. La Cour elle-même a déclaré que l'asile diplomatique « serait peut-être plus efficace si une règle de qualification unilatérale et définitive était appliquée ». Cette déclaration et surtout le texte complet de l'arrêt, ont incité l'Amérique Latine à ratifier l'évolution qu'avait subi le droit conventionnel américain en cette matière. D'une part, les commentateurs de l'arrêt et, en général, les auteurs américains du droit international ont accordé une plus grande attention au problème, parce qu'ils ont dû admettre que le silence de la Convention de La Havane était grave du fait que la Convention de Montevideo n'avait pas été acceptée entièrement par des ratifications, et d'autre part, diverses chancelleries ont déclaré de manière expresse leur acceptation du droit de qualification par l'Etat d'asile (13).

L'étude de la question nous amène à mentionner les autres textes internationaux dans lesquels est stipulée la qualification par l'Etat d'asile, textes postérieurs à la Convention de Montevideo de 1933. Le projet Saavedra Lamas contenait une formule beaucoup plus satisfaisante que celle de la Convention de Montevideo : « La qualification des causes qui donnent lieu à l'asile appartient à l'Etat qui le concède. » Cette formule a été reprise dans les mêmes termes par le Traité sur l'Asile et le Refuge Politique de Montevideo de 1939, signé par l'Argentine, la Bolivie, le Chili, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. Le premier Congrès de l'Institut Hispano-luso-américain de Droit international, dans sa session de Madrid de 1951, et la VII^{me} Conférence interaméricaine des Avocats tenue à Montevideo en 1952, se sont également prononcés en faveur de la qualification par l'Etat d'asile.

Aves ces antécédents, le Comité juridique interaméricain et le Conseil interaméricain des Jurisconsultes, principaux organes techniques de l'Organisation des Etats Américains, ont discuté du problème de la qualification, mettant en relief au cours de la discussion lors de la deuxième réunion du Conseil américain des Jurisconsultes, l'acceptation presque unanime par les Etats

(13) V. supra, chap. IV, les exposés des divers pays à la C.I.J. Dans le cas du Chili, les instructions aux agents diplomatiques attirent leur attention sur ce droit.

latino-américains de la règle indiquée (14). A cette occasion, en 1953, les juristes américains ont débattu avec ardeur le sujet, et les délégations de l'Argentine, du Chili, du Paraguay, de l'Equateur, du Brésil, du Salvador, du Venezuela, de la Colombie, du Mexique, de la Bolivie, de Haïti, de Cuba et de l'Uruguay se sont manifestées en faveur de la qualification par l'Etat d'asile, et, seuls le Pérou et la République Dominicaine se sont prononcés contre (15).

Reprenant la discussion à nouveau, lors de la dixième Conférence internationale américaine réunie à Caracas en 1954, les Etats américains ont adopté l'article 4 de la Convention sur l'Asile Diplomatique selon lequel : « Il appartient à l'Etat qui accorde l'asile de qualifier la nature du délit ou de juger les motifs de la poursuite. » La République Dominicaine a fait une réserve à ce sujet. Ni le Pérou ni Costa-Rica n'ont signé la Convention (16).

Afin de clarifier la situation qui résulte du fait que la Convention de La Havane ne contient aucune stipulation accordant le droit de qualification à l'Etat d'asile, et de ce que cette convention, contrairement aux autres, a reçu un nombre estimable de ratifications, nous devons analyser la position de tous les Etats latino-américains.

1) *Convention de Montevideo de 1933 :*

- a) Ont ratifié cette convention qui contient la règle de qualification par l'Etat d'asile, les pays suivants (parmi ceux-ci deux pays ont également ratifié le Traité de Montevideo de 1939) : le Brésil, la Colombie, le Cuba, le Chili, le Salvador, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, Panama, le Paraguay et récemment l'Equateur;
- b) N'ont pas ratifié la Convention :
l'Argentine, le Pérou, l'Uruguay, la Bolivie, Costa-Rica et le Venezuela.
La République Dominicaine l'a dénoncée.

(14) Cf. *Acta de la Cuarta sesion. Comision primera. 2a reunion del Consejo Interamericano de jurisconsultos. Version Taquigráfica*, Boletín, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogota, Colombia, 1953, pp. 14-38.

(15) *Acte final de la Deuxième réunion du Conseil interaméricain de Jurisconsultes*, Buenos Aires, Argentine, Union Panaméricaine, pp. 62-68.

(16) Convention sur l'Asile diplomatique signée à la dixième Conférence interaméricaine, Caracas, 1954. Série sur le Droit et les Traités, Union panaméricaine, Washington D.C. 1954, p. 5.

2) *Convention de Caracas de 1954 :*

Ont ratifié cette convention jusqu'à présent :

le Salvador, le Venezuela et l'Equateur.

On peut constater, par conséquent, que seuls ne sont pas liés par une stipulation conventionnelle les obligeant à reconnaître à l'Etat d'asile le droit de qualifier le délit les pays suivants: l'Argentine, le Pérou, l'Uruguay, la Bolivie, Costa-Rica et la République Dominicaine, soit six Etats sur les vingt républiques d'Amérique Latine.

Pourtant, la République Argentine a soutenu non seulement dans le projet de convention rédigé par son Ministère des Affaires Etrangères, mais également dans l'exposé des motifs de ce projet, que « la qualification du délit échappe à l'appréciation que peuvent en faire les autorités locales qui sont précisément celles contre lesquelles est dirigé le mouvement séditieux. Se basant sur cette circonstance, on attribue la faculté d'interpréter la nature du délit politique et de fixer ses caractéristiques concernant le sujet qui se réfugie dans une légation, au chef même de la mission qui apporte la protection » (17). L'Argentine a de même soutenu et défendu la qualification par l'Etat d'asile à diverses reprises : elle a exercé ce droit en particulier au Paraguay, au Guatemala et en Bolivie, et elle l'a reconnu aux missions diplomatiques qui ont octroyé asile à Buenos Aires. Tous les cas survenus avant et après la chute du président Juan Domingo Peron le confirment.

De même, la Bolivie, particulièrement dans les cas d'asile qui se sont produits en 1946, a accepté la qualification faite par diverses missions diplomatiques parmi lesquelles celles du Pérou et du Venezuela. A cette occasion, le Corps diplomatique accrédité auprès du gouvernement bolivien a soumis à la considération de ce gouvernement un exposé mettant l'accent sur le droit de qualification de l'Etat d'asile ; le gouvernement bolivien a expressément accepté qu'il soit fait état d'une règle contenue dans le droit conventionnel, déclarant qu'il reconnaissait ce droit aux missions et octroyant par la suite les sauf-conduits demandés et même les garanties nécessaires, quoique certains réfugiés aient été poursuivis devant les tribunaux (18).

L'Uruguay a défendu le droit d'asile à diverses reprises, et, bien qu'il n'ait pas eu des cas locaux d'asile, ce pays s'est montré

(17) Saavedra Lamas, op. cit. *Exposition of Motives*, p. 17.

(18) Cuerpo Diplomático, *Derecho de Asilo*, Memorandum de la Republica de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, n° 5-46.

partisan de la qualification par l'Etat d'asile. Nous pouvons citer en particulier le cas de MM. Manuel Gutierrez Aliaga et Luis Felipe Rodriguez asilés à l'ambassade d'Uruguay à Lima en 1948, lorsque le gouvernement uruguayen a affirmé dans une note du 14 février 1949 adressée au gouvernement péruvien « la nécessité de hâter la remise des sauf-conduits qui ne peut pas être retardée en invoquant une prétendue connexion des réfugiés avec des délits de droit commun ou des délits politiques connexes de délits de droit commun, *en vertu du principe*, selon lequel c'est le pays accordant l'asile qui qualifie la nature politique ou de droit commun du délit » (19). Ultérieurement, à Caracas, il a voté pour la qualification unilatérale et aucune des réserves qu'il a faites à la convention ne se réfère au droit de qualification.

Costa-Rica s'est prononcé également en faveur de la qualification unilatérale par l'Etat d'asile. Lorsque sa légation a octroyé asile à Panama en 1949 à un persécuté politique, elle s'est appuyée sur la règle du droit conventionnel pour soutenir son droit de qualification, et le gouvernement de Costa-Rica a ratifié ce point de vue en 1950, dans la note adressée à la Cour Internationale de Justice que nous avons citée précédemment (20).

Restent le Pérou et la République Dominicaine : ces pays, depuis l'affaire de Haya de la Torre, ont manifesté leur non-acceptation de la règle de qualification unilatérale, mais ils ont cependant respecté l'asile octroyé dans le cadre de la Convention de La Havane.

Dans le cas du Pérou, il est intéressant de souligner que ce pays respecta la qualification que diverses légations, notamment les légations de Bolivie, du Paraguay et de Colombie, avaient faite avant l'affaire de Haya de la Torre, et qu'il en fut de même par la suite, comme cela a été confirmé par les cas de M. Gutierrez Aliaga asilé dans l'ambassade d'Uruguay, et de celui du journaliste Miro Quezada asilé dans la légation du Brésil à Lima. Tout cela démontre que, malgré la non-ratification de la Convention de Montevideo et l'absence d'un lien d'ordre conventionnel avec les autres pays latino-américains, le Pérou est favorable à la pratique de l'asile diplomatique et à la qualification par l'Etat d'asile et que son refus de reconnaître ce droit à la Colombie en 1949 se limite plutôt au cas précis de M. Haya de la Torre. Ceci revient à dire qu'une considération d'ordre politique a obligé un nouveau gouvernement de facto (le général Odría était le chef révolutionnaire qui a renversé

(19) V. *Mémoires, Plaidoiries et Documents. Affaire Droit d'Asile*, vol. I, p. 393.

(20) V. *supra*. Note du 3 avril 1950, n° 3700 J., chap. IV.

le gouvernement constitutionnel de M. Bustamante y Rivero) à abandonner toute une tradition et à refuser de reconnaître le droit de qualification, en se basant simplement sur l'absence de ratification des conventions postérieures à celle de La Havane.

La République Dominicaine, qui avait ratifié la Convention de Montevideo, se montra néanmoins adverse de la qualification au cours de la Conférence de Caracas, et sa délégation fit une réserve à ce sujet, spécialement en ce qui concerne la qualification de l'urgence. Plus tard, s'associant au Pérou, elle dénonça la Convention de Montevideo. Elle n'a cependant pas refusé formellement de respecter l'asile ni de donner les garanties nécessaires pour permettre l'évacuation des réfugiés.

Tout cela nous porte à croire que le moment n'est pas loin où ces pays changeront d'attitude, qu'ils se soumettront au critère dominant et qu'ils abandonneront ainsi la position récalcitrante qu'ils ont prise depuis l'affaire Haya de la Torre.

On arrive donc à la conclusion que la qualification de la nature du délit par l'Etat d'asile est soutenue non seulement par la doctrine, mais aussi par le droit conventionnel et par la pratique des Etats. Pour les pays qui ont ratifié la Convention de Montevideo ou la Convention de Caracas, la qualification devient obligatoire en raison de ces actes, tel est le cas par exemple pour le Venezuela ou pour l'Equateur, et pour les autres, à l'exception du Pérou et de la République Dominicaine, la qualification devient obligatoire en tant que règle d'ordre coutumier, l'élément psychologique ayant été établi à suffisance, vu les déclarations expresses des gouvernements, déclarations que nous avons déjà mentionnées et selon lesquelles ils acceptent la qualification unilatérale.

La pratique des Etats latino-américains est donc favorable à la qualification unilatérale. Non seulement le Guatemala, le Salvador, Costa-Rica, le Cuba, l'Equateur et la Colombie l'ont soutenu devant la Cour Internationale de Justice, mais d'autres pays également, comme le Chili, le Mexique et le Brésil, l'ont consigné expressément dans des instructions adressées à leurs agents diplomatiques à l'extérieur. D'autres Etats, comme l'Uruguay, la Bolivie et l'Argentine, ont fait valoir le droit de qualifier et l'ont accepté d'une façon expresse par des actes officiels. Les cas isolés du Pérou et de la République Dominicaine ne sont que des exceptions à la règle générale. Nous pouvons donc conclure en soulignant que la qualification du délit n'est plus un problème aujourd'hui, à l'exception bien entendu du Pérou et de la République Dominicaine où cela reste un problème, mais un problème d'une importance très relative.

2. — LA NATURE DE LA QUALIFICATION : L'ARRET DE LA COUR ET LES OPINIONS DISSIDENTES DANS L'AFFAIRE DE HAYA DE LA TORRE.

Dans l'affaire du Droit d'Asile entre la Colombie et le Pérou, la question s'est posée de déterminer si la qualification faite par l'Etat d'asile est obligatoire et définitive pour l'Etat territorial ou si, au contraire, étant donné son caractère provisoire, l'Etat territorial peut s'y opposer et, en cas de controverse, quelle est la solution adéquate.

La Cour Internationale de Justice a répondu à la question dans les termes suivants :

« Si par cette conclusion, le gouvernement de la Colombie avait entendu prétendre que la Colombie, en tant qu'Etat octroyant l'asile, a compétence pour qualifier le délit seulement de façon provisoire, et sans effet obligatoire pour le Pérou, la solution ne serait pas douteuse. Il est évident que le représentant diplomatique à qui il appartient d'apprécier si l'asile doit ou non être octroyé à un réfugié, doit avoir compétence pour opérer cette qualification provisoire du délit imputé au réfugié. Il doit, en effet, examiner si les conditions requises pour l'octroi de l'asile se trouvent remplies. L'Etat territorial ne saurait être privé par là de son droit de contester la qualification. En cas de désaccord entre les deux Etats, un différend s'élèverait qui serait susceptible d'être réglé selon les méthodes prévues par les Parties pour le règlement de leurs différends (21). »

Cette opinion fut partagée par le juge Alvarez qui déclara :

« Il ne faut cependant pas se méprendre sur la portée de la qualification du délit faite par l'Etat de refuge, en croyant que celui-ci a le dernier mot à ce sujet et que son appréciation est définitive, irrévocable. Cette qualification peut être contestée par l'Etat territorial; et si un accord ne peut s'établir à cet égard, le cas doit être soumis à l'arbitrage ou à un autre mode de règlement pacifique. C'est donc, en dernier ressort, un tiers ou la justice internationale qui décide de la nature du délit (22). »

Seuls les juges Azevedo et Caicedo Castilla n'ont pas partagé le point de vue de la Cour et ont soutenu que la qualification doit être définitive :

(21) C.I.J. Recueil 1950, pp. 273-274.

(22) Ibid., p. 297.

« La qualification de l'asile doit être non seulement unilatérale, mais encore stable, — disait le juge Azevedo dans son opinion dissidente. Il ne s'agit pas d'une qualification provisoire ni d'une simple question d'efficacité, mais au contraire, d'une conséquence nécessaire au fonctionnement normal de l'asile tel que celui-ci est conçu dans la pratique de l'Amérique Latine. La conclusion sur la nature de la qualification ne peut toutefois amener à attribuer la valeur de la chose jugée à la décision unilatérale du pays de l'asile, même si cette qualification revêt un caractère définitif. Elle n'est pas irréfragable et doit comporter, non une révision ordinaire des faits en chaque cas, mais à titre exceptionnel une sorte de recours en cassation dans les cas d'infraction manifeste au droit international (23). »

Nous avons pris comme point de départ l'arrêt de la Cour Internationale de Justice et les opinions dissidentes, pour exposer les divers points de vue qui existent sur la matière. La doctrine n'a pas examiné cette question avant que l'affaire ne soit portée devant la Cour et par la suite, elle s'est divisée de la même manière que les juges de la Cour.

Ainsi Enrique Greño Velasco, dans une étude entièrement consacrée à la qualification unilatérale, arrive à la conclusion que la qualification doit avoir un caractère provisoire (24). Par contre, le juriste mexicain Francisco J. Ursua estime qu'elle doit avoir un caractère définitif (25).

Quand la question a été discutée par le Comité Juridique de Rio, on a proposé, pour solutionner le problème, la formule suivante : « Le fonctionnaire diplomatique qui accorde l'asile est obligé de tenir compte de bonne foi des renseignements que le gouvernement territorial lui soumet pour asseoir son jugement sur la nature du délit et sur l'existence de délits connexes de droit commun, mais sa détermination de maintenir l'asile ou d'exiger le sauf-conduit pour le poursuivi sera respectée, sous réserve d'introduire postérieurement une demande d'extradition si nécessaire, ou des représentations diplomatiques pour infraction notoire aux principes qui régissent l'institution de l'asile. » Cette formule, qui avait été proposée par le membre mexicain du Comité, fut adoptée, à l'exception de la dernière partie relative à la réserve au sujet de l'extradition et des représentations diplomatiques (26).

(23) Ibid., p. 347.

(24) Cf. Greño Velasco, op. cit., p. 1010.

(25) Ursua, op. cit., pp. 82 et ss.

(26) Cf. Comité Juridique Interaméricain, op. cit., p. 23 (Réserves du délégué du Mexique).

En 1953, le Conseil interaméricain des Jurisconsultes a examiné la question à propos d'un projet soumis par le Brésil qui présentait deux formules au choix (27). Mais l'opinion générale se prononça en faveur de la formule proposée par le Comité Juridique de Rio qui a ainsi été approuvée. En outre, reprenant la proposition du délégué mexicain citée plus haut, afin de coordonner l'asile politique et l'extradition, le Conseil approuva l'article 16 : « Si l'Etat territorial communique à l'autorité qui accorde l'asile son intention d'introduire postérieurement une demande d'extradition en invoquant des raisons de délit de droit commun, l'asilé sera évacué vers le pays d'asile où il restera fixé préventivement, jusqu'à ce que soit introduite dans les formes la demande d'extradition. Ce séjour préventif ne dépassera pas 90 jours (28). »

Les deux principes proposés par le Conseil furent approuvés et adoptés par la Conférence de Caracas, et c'est ainsi que la nouvelle Convention sur l'Asile Politique a établi le caractère définitif de la qualification.

A notre avis, la qualification du délit faite par l'agent diplomatique n'est pas définitive et irrévocable. Le gouvernement territorial, se réservant le droit de demander ultérieurement l'extradition, conformément aux procédures établies par les divers traités d'extradition, délivre le sauf-conduit et permet la sortie du réfugié. Mais le fait seul qu'il est admis dans la pratique que l'Etat territorial peut solliciter, aux fins d'extradition, l'internement du réfugié qui a été évacué (et pour donner un exemple, qui n'est pas trop récent, nous pouvons citer le cas de M. Leguia asilé à la légation du Brésil à Lima en 1930), ce fait seul signifie que la qualification faite par l'Etat d'asile n'a pas réellement, comme l'a dit le juge Azevedo, l'autorité de la chose jugée, et cela par le fait même que l'Etat territorial a le droit de demander l'extradition. C'est ainsi que la qualification, malgré son caractère définitif selon la Convention de Caracas en ce qui concerne l'asile diplomatique, n'est pas irrévocable en raison de la connexion existant entre elle et l'extradition. Il faut cependant mentionner que, d'après le droit international coutumier, la qualification du délit aux fins de résoudre la demande d'extradition, appartient à l'Etat requis. Ainsi la qualification du délit dans le cas de l'asile est liée à l'extradition par le droit international coutumier, et la seule qualification qui ait un caractère définitif et irrévocable est celle faite par les tribunaux de l'Etat requis au moment de l'examen de la requête d'extradition.

(27) Cf. *Version taquigráfica de la Cuarta Sesión*. V. aussi supra, chap. IV, *La révision du Droit Conventionnel*.

(28) *Acte final*, op. cit., p. 51.

3. — LA QUALIFICATION DE L'URGENCE

Revenant au concept du cas d'urgence, il est nécessaire d'établir quel est l'Etat qui a le droit ou la faculté d'apprécier si l'élément d'urgence requis par le droit conventionnel comme condition préalable à la régularité de l'asile existe ou non.

On ne peut nier que l'agent diplomatique qui octroie l'asile, par la connaissance qu'il a de la situation politique à un moment déterminé, est le mieux placé pour apprécier si, dans un cas donné, la condition de l'urgence est remplie sous son double aspect : soit une situation politique anormale, soit l'existence d'un danger imminent pour la personne qui cherche asile. C'est, eu égard aux faits qu'il connaît et à ceux qui lui sont révélés par la personne qui demande sa protection, qu'il arrive à la conclusion que les conditions d'ordre politique à un moment donné et la persécution ou le danger que court cette personne, justifient l'octroi de l'asile. C'est une question essentiellement subjective. La responsabilité d'octroyer l'asile incombe au chef de la mission diplomatique.

Signalons en particulier que, lorsque le danger que court la personne qui demande asile n'est pas établi de manière évidente, ou bien le gouvernement fait une déclaration à ce sujet, ou bien l'agent diplomatique lui-même prend la décision et refuse d'accorder l'asile. Ce fut le cas pour l'ambassadeur du Chili à Caracas à l'égard de la « dame inconnue », et il en fut également ainsi pour l'ambassade du Guatemala à Cuba en 1953, lorsqu'une personne qui souffrait de folie de la persécution demanda asile et que celui-ci dut lui être refusé quand le Ministre constata la maladie dont elle souffrait. Notons également que, dans la pratique, les légations en exerçant cette faculté, ont quelquefois décidé de ne pas octroyer l'asile, précisément en raison du manque d'urgence. Nous avons déjà cité les différents cas de refus d'asile basés sur ce motif.

C'est l'agent diplomatique octroyant l'asile qui a apprécié si la condition de l'urgence existe ou non, et les gouvernements locaux, malgré leur opposition à l'octroi de l'asile et leur refus d'admettre qu'il existe une poursuite ou une situation politique anormale, ont dû reconnaître que c'est l'agent diplomatique qui qualifie la circonstance de l'urgence et, comme ils doivent respecter l'asile, ils ont été obligés d'accepter cette qualification. Cela explique pourquoi l'on a spécifié dans l'accord diplomatique de La Paz la circonstance de l'urgence et stipulé dans l'Accord d'Asuncion de 1922 que : « Toute personne qui, invoquant des raisons d'ordre politique, demandera asile dans la résidence d'une légation étrangère, exposera les circonstances de fait l'ayant

déterminée à demander asile, *le chef de la légation étant chargé d'apprécier lesdites circonstances.* »

Dans l'affaire de Haya de la Torre, le sujet a été discuté incidemment, tant dans l'arrêt de la Cour que dans les opinions dissidentes, et cela a eu pour conséquence que le Comité juridique interaméricain et le Conseil interaméricain des Jurisconsultes ont, dans leurs projets, reconnu le droit d'apprécier l'urgence à l'agent diplomatique qui octroie l'asile. Cette formule a été acceptée par la Convention de Caracas dans les termes suivants : « Il appartient à l'Etat qui accorde l'asile de juger s'il y a urgence. »

Il ressort de l'analyse de la pratique que nous venons de faire que, bien que cette règle ne soit contenue dans aucun autre traité panaméricain, il ne s'agit pas d'une règle nouvelle mais plutôt de l'énonciation d'une règle coutumière préexistante, puisque selon la pratique, c'est l'Etat d'asile qui qualifie l'urgence.

Si l'Etat territorial soutient qu'il n'y a pas urgence, il peut demander que l'asile prenne fin, mais dans ce cas il est obligé de délivrer un sauf-conduit pour permettre l'évacuation du réfugié ou il doit donner de larges garanties au réfugié et assurer l'Etat d'asile que le réfugié ne sera pas traduit en justice pour des délits politiques commis avant l'octroi de l'asile. La valeur de cette assurance dépendra de la bonne foi de l'Etat territorial.

Chapitre VIII

La fin de l'asile.

Etude des différentes formes

Comme nous l'avons vu, l'asile diplomatique est une mesure provisoire de protection temporaire pour les criminels politiques, qui peut être octroyée seulement dans des cas d'urgence et pour le temps strictement indispensable. On ne peut pas considérer le refuge comme permanent et définitif. Conformément aux buts qu'il poursuit, l'asile est et doit être temporaire, étant donné que la présence du réfugié dans la mission diplomatique doit se limiter au temps nécessaire. De plus, lorsque le réfugié a été évacué, il jouit soit d'un refuge politique sous forme d'asile territorial dans un pays étranger, soit d'une résidence garantie par le visa approprié et par l'autorisation gouvernementale, c'est-à-dire d'un séjour à l'étranger comme ressortissant étranger. Il faut donc admettre que l'asile ne saurait se prolonger indéfiniment, mais qu'il doit prendre fin aussitôt que possible.

Bien plus, lorsque disparaissent les causes ou la situation d'urgence qui ont été à l'origine de l'asile, celui-ci doit prendre fin par l'évacuation du réfugié si l'Etat territorial l'exige ou si l'Etat d'asile demande un sauf-conduit à cet effet, ou par la décision personnelle du réfugié d'abandonner la légation. On peut également mettre fin à la protection octroyée en raison de certains actes accomplis par le réfugié. Ainsi donc, la conclusion de l'asile diplomatique soulève, aussi bien dans la doctrine que dans la pratique, des problèmes intéressants et complexes. Parmi ces problèmes, celui de la fin de l'asile quand il a été octroyé « irrégulièrement » a été soumis par le Pérou et la Colombie à la Cour Internationale de Justice, qui a dû admettre que « la convention ne donne pas de réponse complète à la question de savoir de quelle manière l'asile doit prendre fin (1). »

(1) C.I.J. Recueil 1951, p. 80.

Parmi les auteurs qui ont étudié ces situations avant le cas de Haya de la Torre, on peut citer le juriste péruvien Alejandro Deustua (2) qui signale : « L'asile prend fin par la liberté inconditionnelle du réfugié offerte et garantie par le gouvernement local; par la volonté de l'asilé ou par son voyage à l'étranger en toute sécurité. » De son côté, le Gouvernement de Cuba a soumis à la considération de la Cour Internationale de Justice un exposé dans lequel il résume ainsi la doctrine : « Une fois que l'asile a été octroyé, il doit être respecté. De l'avis de mon gouvernement, l'asile octroyé à une personne poursuivie pour délit politique peut prendre fin pour les motifs suivants : a) par un acte volontaire de l'asilé; b) par son décès; c) par son évacuation sous la garantie de l'inviolabilité de sa personne »; et il a attiré l'attention de la Cour sur le fait qu'un réfugié politique n'a jamais été remis aux autorités territoriales (3).

Si l'on tient compte de l'évolution de l'institution de l'asile en Amérique Latine, on voit donc que les cas d'asile se sont terminés par l'abandon volontaire de la part du réfugié, soit parce que les circonstances qui l'ont contraint à demander asile ont disparu, soit parce que le gouvernement local lui a donné de larges garanties qu'il ne serait pas inquiété pour les faits précis qui ont motivé sa requête d'asile; ou bien ils ont pris fin par l'évacuation du réfugié à l'étranger, soit parce que le gouvernement territorial a exigé sa sortie immédiate, soit parce que ce gouvernement a dû accéder à la demande de l'Etat d'asile de permettre le départ du réfugié, en octroyant dans les deux cas les sécurités et les garanties appropriées. D'autre part certains cas d'asile ont pris fin par le décès de l'asilé ou par la demande adressée par l'agent diplomatique au réfugié de quitter la mission à titre de sanction.

L'examen de chacune des situations décrites ci-dessus s'impose.

A. — PERSONNES INCULPEES, PREVENUES OU CONDAMNEES POUR DELITS DE DROIT COMMUN ET DESERTEURS DES FORCES ARMEES.

Nous avons soutenu tout au long de cette étude, en nous basant non seulement sur le droit conventionnel mais aussi sur la doctrine la plus saine, que l'asile des criminels de droit commun est inadmissible et non conforme au droit. Il n'est jamais entré dans les intentions des pays latino-américains d'octroyer

(2) Deustua, op. cit., n° 28, p. 125.

(3) *Statement submitted by the Cuban Government to the International Court of Justice*. Affaire Haya de la Torre. Mémoires, Plaidoiries et Documents, pp. 118-120.

l'asile politique aux délinquants de droit commun, et d'ailleurs cela n'a jamais été accepté ni toléré dans la pratique. Pour que l'asile soit refusé à ces délinquants, le droit conventionnel exige qu'ils aient été inculpés ou poursuivis en justice en bonne et dûe forme, ou qu'ils aient été condamnés par des tribunaux ordinaires compétents avant l'octroi de l'asile. L'asile ne pourra être accordé ni aux militaires ni aux déserteurs des forces de mer, de terre et de l'air, sauf lorsque le fait imputé revêt un caractère politique évident.

D'après le droit conventionnel, les délinquants de droit commun qui se réfugient dans une légation devront être livrés par le chef de celle-ci aux autorités locales à la demande du Ministère des Affaires Etrangères si elles ne l'ont pas fait spontanément. Ceux qui pénétreront en fait dans l'un des endroits pouvant servir de lieu d'asile, seront invités à l'abandonner ou, selon la nature du cas, devront être livrés à l'autorité locale, laquelle ne pourra les juger pour des délits politiques antérieurs à leur remise (Traité de Montevideo de 1889, de 1933 et de 1939 — Convention de Caracas). D'autre part, selon les Conventions de La Havane et de Montevideo, « il n'est pas licite pour les Etats de donner asile dans les légations » aux personnes qui se trouvent dans des situations comme celles indiquées ci-dessus, et pour mettre fin à l'asile s'il a été octroyé provisoirement, on remettra le réfugié au gouvernement local.

Mais il faut rappeler que la remise d'un réfugié au gouvernement territorial est uniquement admissible dans le cas de réfugiés qui ont été inculpés, prévenus ou condamnés par des tribunaux ordinaires compétents, et non simplement dans le cas de « délinquants de droit commun » d'une manière générale et abstraite. Pour pouvoir exiger qu'une légation mette fin à l'asile octroyé dans ces cas, le gouvernement local, par l'intermédiaire de son Ministère des Affaires Etrangères, doit joindre à sa requête les documents et preuves qui démontrent de manière indubitable ce qui suit :

a) *Que la personne réfugiée a été accusée, inculpée ou poursuivie en justice, ou bien condamnée par des tribunaux ordinaires compétents institués avant l'octroi de l'asile.* Cela s'explique par le fait qu'il est quelquefois institué des tribunaux spéciaux « ad hoc » pour juger certains criminels, tribunaux qui ne présentent pas une parfaite impartialité et qui n'assurent pas le respect des droits de la défense;

b) *Que le délit attribué au réfugié et pour lequel il est inculpé ou a été condamné, est un délit qui soit éminemment de droit commun.* A cet égard, les Etats ont adopté la règle géné-

ralement admise dans les traités et dans la pratique de l'extradition de spécifier les délits de droit commun; de plus,

c) *La promesse formelle que le réfugié ne sera pas jugé pour des délits politiques commis avant sa remise.*

Ces exigences sont un corollaire logique de la lettre et de l'esprit du droit conventionnel en vigueur et un reflet fidèle de la pratique suivie par les Etats latino-américains. Il suffit pour vérifier ce fait de voir l'évolution de l'institution.

1) *L'intervention de l'Etat territorial en vue de mettre fin à l'asile.*

Le gouvernement territorial n'a pas le droit de mettre fin à l'asile de manière unilatérale, c'est-à-dire par la force. Bien que certains auteurs, parmi lesquels quelques auteurs latino-américains, reconnaissent aux autorités locales le droit de pénétrer par la force dans les locaux qui abritent les réfugiés, en observant pour cela la prudence appropriée et le plus grand respect possible de la personne et des biens de l'agent diplomatique (4), la plupart des auteurs n'acceptent pas un tel point de vue. Dans les cas où les autorités locales ont pénétré en fait et par la force pour extraire les délinquants, les protestations des missions et de leurs gouvernements ont obligé l'Etat territorial non seulement à donner les satisfactions convenables, mais encore à offrir et à imposer des sanctions aux coupables. Pour le prouver il suffit de citer le cas enregistré au Guatemala pendant la présidence de M. Manuel Estrada Cabrera en 1904 dans la légation du Mexique, celui qui s'est produit à Haïti en 1908, et plus récemment le cas du général Tanco en Argentine, qui, après avoir été soustrait violemment de la légation de Haïti, a été remis à la légation dans les vingt-quatre heures qui ont suivi. La Convention sur les Immunités des Agents Diplomatiques adoptée à La Havane en 1928 ne donne pas ce droit à l'Etat territorial, mais lui impose au contraire l'obligation de respecter l'inviolabilité des missions diplomatiques. Nous devons également mentionner la résolution de l'Institut du Droit International adoptée à Bath en 1950 qui partage ce point de vue (5). Eu égard à tout cela, on peut affirmer qu'un gou-

(4) V. Andres Bello, op. cit., p. 311; Fauchille, « Traité », tome I, 3^{me} partie, pp. 76-77; Deustua, op. cit., n° 27, p. 19; V. aussi Satow, *A Guide to diplomatic Practice*, 1932, pp. 199-200; Moore, *Asylum*, dans « Political Science Quarterly », 1892.

(5) Article 5 : « Au cas où le gouvernement local conteste le droit pour l'organe d'un autre Etat d'accorder l'asile ou ne l'admet que sous certaines conditions, il doit présenter sa réclamation à l'Etat dont dépend l'organe en question et ne peut pas mettre fin à l'asile par des moyens de coercition. » V. aussi Matos, op. cit., pp. 588-589.

vernement ne peut mettre fin à l'asile unilatéralement et par la force, même s'il ne reconnaît pas la validité de l'asile octroyé. Il importe de signaler que ce qui a été exposé ci-dessus s'applique seulement aux Etats latino-américains.

2) *La remise des délinquants de droit commun et les variantes dans la pratique.*

Le droit conventionnel impose l'obligation de remettre les réfugiés (délinquants de droit commun) à l'Etat territorial, à la demande du Ministère des Affaires Etrangères, mais malgré cela, la remise d'un réfugié a causé plus d'un malaise en Amérique Latine, en raison des racines profondes que la pratique de l'asile a dans la conscience américaine et du manque de connaissances précises du public en ce qui concerne le cas particulier. C'est pourquoi les diplomates américains, conformément à l'obligation qu'ils ont de ne pas octroyer l'asile aux personnes dont la situation est en cours d'examen, expliquent à ceux qui leur demandent protection la position du droit conventionnel et refusent de l'octroyer, ou invitent ceux qui ont pénétré en fait dans la légation ou ceux à qui ils ont donné asile provisoirement à l'abandonner volontairement.

Il nous suffira de citer quelques cas pour montrer cet aspect de la question. En 1893, la légation des Etats-Unis au Chili octroya asile au colonel Fuentes et à M. Blanlot Holley. Le gouvernement chilien avait consenti, quelques années auparavant, à délivrer des sauf-conduits à certains réfugiés dans la légation des Etats-Unis, et pourtant, dans ce cas, il s'opposa formellement à l'asile et exigea la remise des réfugiés qui abandonnèrent la mission et qui furent capturés à la porte de la légation (6). Cet antécédent et l'absence d'accord général à ce sujet entre tous les Etats qui pratiquent l'asile, ont eu pour conséquence que les ministres des Etats-Unis, de France et du Brésil convinrent à La Paz en 1898 que les personnes qui demandent asile doivent accepter d'avance de quitter le lieu de refuge volontairement lorsque l'agent diplomatique leur demande de le faire. Cet accord a été conclu à nouveau au Paraguay en 1922, et, plus récemment, en Colombie, le gouvernement chilien n'ayant pas autorisé l'ambassadeur Berrenchea à maintenir l'asile, le réfugié Saul Fajardo a été obligé de quitter la légation et il a été capturé à ce moment précis. Il est bien entendu que si le réfugié n'abandonne pas volontairement la légation et si sa remise aux autorités locales est légale, l'agent diplomatique doit informer les autorités de l'Etat territorial pour qu'elles prennent

(6) Cf. Moore, « Digest », vol. II, p. 787.

les mesures nécessaires, et, dans ce cas, il n'y aurait pas violation de l'immunité diplomatique.

En raison de tout ce qui a été exposé précédemment, l'octroi de l'asile est aujourd'hui l'objet d'une grande attention. L'agent diplomatique préfère s'assurer de la situation exacte dans laquelle se trouve la personne qui lui demande refuge avant de l'accueillir dans la légation, et il est très courant qu'avant d'accorder asile, il attende une confirmation par câble de son gouvernement approuvant la mesure et l'autorisant à la maintenir au cas où le gouvernement local exigerait la remise du réfugié.

B. — DELINQUANTS POLITIQUES ET PERSONNES POURSUIVIES POUR MOTIFS POLITIQUES.

L'asile, comme nous l'avons dit, se justifie essentiellement pour les « délinquants politiques » et pour ceux qui sont poursuivis pour des motifs politiques et se trouvent dans une situation « d'urgence ». Il est logique que, indépendamment du décès de l'asilé ou de sa décision personnelle et volontaire d'abandonner le refuge, l'asile prenne fin par l'évacuation à l'étranger de l'asilé, pourvu des garanties nécessaires pour assurer l'inviolabilité de sa personne.

La remise d'un délinquant politique.

La remise d'un délinquant politique, même si elle est demandée par le gouvernement territorial, est tout à fait inadmissible. L'esprit du droit conventionnel et surtout la raison d'être de l'institution y sont absolument opposés. On ne peut pas considérer sa remise à l'Etat territorial comme une manière de mettre fin à l'asile d'un délinquant politique, parce que, comme l'a dit le professeur Sibert dans un savant avis juridique, cela « se heurterait à la coutume chère à l'Amérique Latine que jamais un criminel politique ne saurait faire l'objet d'une restitution (7). » Dans le cas de l'extradition, il est un postulat ou principe consacré par le droit international et par la pratique, selon lequel l'extradition des criminels politiques est inadmissible, et il en est de même pour l'asile politique. Les rares cas dans lesquels certaines missions diplomatiques ont dû accéder au désir du gouvernement local de mettre fin à l'asile par la remise de l'asilé ont soulevé de sévères critiques. En 1870, le président déposé du Salvador, le général Dueñas, chercha refuge dans la légation des Etats-

(7) C.I.J. *Affaire Haya de la Torre*, op. cit., p. 54. V. aussi la dernière édition (1955) de « Oppenheim's International Law », vol. I, pp. 797-798.

Unis à San Salvador et le ministre des Etats-Unis, le général Tobert, remit le réfugié au nouveau gouvernement qui le traita effectivement avec considération et permit plus tard son départ à l'étranger. Le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis dans un memorandum adressé au général Dueñas aurait au moins dû être constaté par écrit (8). Même le cas de Haya de la Torre, à l'asile duquel il fut impossible de mettre fin par la remise inconditionnelle, permet de constater que la règle admise aujourd'hui par les Etats latino-américains est le respect intégral de l'asile des persécutés pour délits ou motifs politiques sans que l'Etat territorial ait un droit quelconque d'exiger la remise.

La Cour Internationale de Justice, dans le troisième arrêt rendu le 13 juin 1951 sur l'asile diplomatique a ratifié ce point de vue lorsqu'elle a déclaré :

« ... Ainsi que la Cour l'a relevé dans son arrêt du 20 novembre, la Convention de La Havane qui, dans son article premier, prescrit la remise aux autorités territoriales des personnes accusées ou condamnées pour crimes de droit commun, ne contient aucune disposition semblable pour les criminels politiques. Ce silence ne saurait être interprété dans le sens d'une obligation de remettre le réfugié au cas où l'asile lui aurait été octroyé contrairement aux prescriptions de l'article 2 de la Convention. Une telle interprétation irait à l'encontre de l'esprit qui anime celle-ci, conformément à la tradition latino-américaine en matière d'asile, tradition selon laquelle un réfugié politique ne fait pas l'objet de remise. Cette tradition ne fait pas apparaître qu'exception ait été faite pour le cas où l'asile a été irrégulièrement octroyé. Pour rompre cette tradition, il eut fallu une disposition expresse qui ne figure pas dans la Convention de La Havane. Le silence de la convention implique qu'on a voulu laisser l'aménagement des suites de cette situation à des décisions inspirées de considérations de convenance et de simple opportunité politique. Ce serait méconnaître le rôle de tels facteurs extra-juridiques dans le développement de l'asile en Amérique Latine, ainsi que l'esprit de la Convention de La Havane, que de se prévaloir du silence de celle-ci pour conclure à l'obligation de remettre celui à qui l'asile a été irrégulièrement octroyé (9). »

D'après la Cour, si la remise d'un réfugié politique est contraire à une tradition déjà établie quand l'asile a été octroyé irrégulièrement (sans prendre en considération la condition d'urgence dans le cas d'espèce), elle serait bien plus inadmissible

(8) Cf. Moore, op. cit., pp. 786-787.

(9) C.I.J. Recueil 1951, pp. 80-81.

encore dans les cas où l'asile a été octroyé en conformité avec les conventions.

L'asile, dans ces cas, peut seulement prendre fin par les divers moyens que nous avons indiqués plus haut.

1) *Décès de l'asilé.*

Il ne fait aucun doute que le décès de l'asilé termine l'asile. Le cas du général Balmaceda, ancien président du Chili, réfugié à l'ambassade d'Argentine à Santiago est un des cas les plus célèbres. Cette éventualité ne nécessite aucun commentaire.

2) *Acte volontaire du réfugié.*

Il est admis par la doctrine et dans la pratique des Etats latino-américains que l'asile peut prendre fin par un acte volontaire du réfugié. c'est-à-dire par l'abandon de la légation qui lui donne asile. Nous envisageons le cas d'un délinquant ou poursuivi politique. La décision que l'asilé prend à cet égard peut être inspirée par une déclaration officielle du gouvernement territorial qui offre et garantit la liberté inconditionnelle du réfugié, ainsi que cela a été signalé par Deustua (10); ou bien parce que les circonstances d'urgence ont disparu et que le réfugié lui-même estime qu'il ne se justifie plus qu'il continue à jouir de la protection. Quelle que soit la raison motivant la renonciation au droit d'asile, les missions diplomatiques demandent au réfugié de faire constater par écrit sa décision d'abandonner volontairement la légation. Cette formule a été utilisée depuis plusieurs années et nous pourrions citer de nombreux cas. Il nous suffira de faire mention de ceux du Paraguay, de la Bolivie et récemment du Guatemala.

3) *Evacuation du réfugié. Le sauf-conduit. Les problèmes qu'il soulève.*

L'opinion la plus généralement répandue était que, une fois l'asile octroyé, le gouvernement local doit délivrer le sauf-conduit afin de permettre au réfugié de quitter le pays, avec les garanties nécessaires et en respectant l'inviolabilité de sa personne. On estime aujourd'hui que la remise d'un sauf-conduit est une conséquence inévitable et la solution naturelle de l'octroi de l'asile, et que c'est aussi une obligation pour l'Etat territorial dérivée de la nature de l'institution et des buts de protection

(10) Op. cit., pp. 197-198.

humanitaire qu'elle poursuit (11). En d'autres termes, si l'asilé lui-même n'abandonne pas volontairement la mission qui lui a donné refuge, la conséquence de l'octroi de l'asile est son évacuation à l'étranger, avec les garanties pour assurer l'inviolabilité de sa personne. L'évacuation est pourtant un des problèmes les plus complexes de toute la matière de l'asile diplomatique. Elle peut se produire en conséquence, que ce soit l'Etat d'asile qui demande, pour l'effectuer, l'octroi d'un sauf-conduit, ou que ce soit l'Etat territorial qui exige que le réfugié soit mis hors du territoire national dans le plus bref délai possible, auquel cas également, il accorde le sauf-conduit et les garanties pour assurer l'inviolabilité de la personne du réfugié.

a) *Evolution du droit conventionnel jusqu'à la Convention de La Havane.*

Afin d'examiner l'évolution des règles sur l'évacuation des réfugiés, il est nécessaire de remonter au XIX^e siècle pour voir exactement quelle fut la pratique suivie à cette époque. A ce propos, il importe de faire mention de la note du 9 juillet 1866 envoyée par le ministre des Affaires Etrangères du Chili, M. Cobarrubias, au ministre chilien à Lima, M. Martinez, et qui fut portée à la connaissance du ministre des Affaires Etrangères du Pérou, M. Toribio Pacheco. M. Cobarrubias dit en particulier « que les légations octroieront asile seulement aux délinquants ou persécutés politiques, pendant le temps strictement indispensable pour que le persécuté ou le délinquant sorte du pays. A cet effet, l'agent diplomatique doit communiquer l'octroi de l'asile au Ministère des Affaires Etrangères et se mettre d'accord avec lui pour chercher les moyens d'envoyer l'asilé à l'étranger, en sécurité et sous bonne garde (12). » Le Ministre des Affaires Etrangères du Pérou communiqua en réponse par note du 23 juillet 1866 au Ministre chilien : « Si M. Cobarrubias porte son attention sur ces deux points, il devra reconnaître qu'ils n'expriment plus que les principes que la pratique a introduits en Amérique, en matière d'asile, et on comprendrait mal que, alors que l'on essaye à présent d'extirper cette pratique, cause féconde de tant d'abus et d'humiliations pour les gouvernements américains, elle soit consacrée dans une convention internationale. Il vaudrait mieux laisser les choses dans leur état présent, puisque, en leur faveur, on pourra invo-

(11) V. les *Notes du Cuba, du Guatemala et de l'Equateur à la Cour Internationale de Justice*. Supra chap. IV.

(12) V. aussi Plana Suarez, op. cit., p. 323.

quer tout au plus le consentement présumé et non le consentement exprès des gouvernements sud-américains (13). »

On peut conclure des notes ci-dessus transcrites, échangées entre le Pérou et le Chili, que l'évacuation de l'asile grâce à un accord intervenu entre l'agent diplomatique asilant et le gouvernement local était une pratique généralement acceptée par les Etats sud-américains avec lesquels ces deux pays avaient été en rapport à l'occasion de cas d'asile; et cela explique le point essentiel de l'accord diplomatique de Lima de 1865, qui concerne le fait qu'il appartient à l'agent diplomatique de faire tout son possible pour que le réfugié puisse se mettre en sécurité d'une autre manière.

Cependant, au cours du Congrès de droit international privé tenu à Montevideo par l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay, sur pétition du délégué argentin, le Dr Roque Saens Peña (14), on a stipulé dans le Traité de Droit Pénal International que l'asile est inviolable en ce qui concerne les persécutés pour délits politiques, mais que le chef de la légation est obligé de mettre immédiatement au courant du fait le gouvernement de l'Etat auprès duquel il est accrédité, « et ce gouvernement pourra exiger que le persécuté soit mis hors du territoire national dans le plus bref délai possible. Le chef de la légation pourra exiger à son tour les garanties nécessaires pour que le réfugié quitte le territoire national, l'inviolabilité de sa personne étant respectée. Le même principe sera observé en ce qui concerne les réfugiés dans des bateaux de guerre mouillés dans les eaux territoriales. » On constate ici un changement dans la pratique à suivre, et la rédaction employée par les plénipotentiaires de ces pays a eu une influence notoire sur les conventions ultérieures. Toutefois le Projet n° 10 de la Commission Internationale des Jurisconsultes américains, adopté le 20 mai 1927 à Rio de Janeiro, n'a pas subi cette influence mais a repris la pratique acceptée et énoncée par le Chili et le Pérou en 1866. En effet, ce projet n'a rien stipulé en ce qui concerne le droit de l'Etat territorial d'exiger que le réfugié soit mis hors du territoire national et en ce qui concerne le droit corrélatif de l'Etat d'asile de demander un sauf-conduit, ainsi qu'il est établi dans le Traité de Montevideo de 1889, si ce n'est l'accord de deux Etats sur la manière de mettre le réfugié en sécurité. L'article 5 du projet a été rédigé dans les termes suivants : « L'asile ne sera donné qu'en cas d'urgence et pendant le temps strictement nécessaire au réfugié pour se

(13) Ibid., p. 323.

(14) *Actas del Congreso de Derecho Internacional Privado de Montevideo de 1889.*

mettre d'une autre manière en sûreté, *par un accord entre les deux Etats.* ».

Notre intention, en analysant ces aspects historiques de la question, est de trouver quelle fut effectivement la pratique suivie par les Etats latino-américains avant la conclusion de la Convention de La Havane, étant donné la similitude qui existe d'une part entre cette convention et le Traité de Montevideo de 1889, et d'autre part entre le contenu des notes échangées par le Chili et le Pérou en 1866 et le projet des juriconsultes américains.

b) *Cas pratiques d'évacuation.*

Un des premiers cas au cours duquel a été discuté l'octroi d'un sauf-conduit par un Etat signataire du Traité de Montevideo est celui qui s'est présenté au Chili en 1891. Comme ils provoquèrent une sérieuse controverse entre le président de la République le général Balmaceda et le Congrès National, MM. Augustin Edwards et Eduardo Matta durent s'asiler dans la légation des Etats-Unis à Santiago. Le gouvernement s'opposa à l'asile mais finalement octroya les sauf-conduits, permettant l'évacuation des réfugiés. Peu de temps après, le général Balmaceda fut renversé et il trouva asile dans la légation d'Argentine. Quatre-vingts autres personnes s'asilerent dans la légation des Etats-Unis, un nombre équivalent dans celle d'Espagne, huit dans celle du Brésil, cinq dans celle de la France, deux dans celle d'Allemagne, une dans celle d'Angleterre et plusieurs dans celle d'Uruguay (15). Le Ministre des Etats-Unis poursuivit la discussion avec le ministre des Affaires Etrangères du nouveau gouvernement, M. Matta, et pour demander les sauf-conduits pour les asilés, il fit état d'un précédent : le gouvernement du Chili avait en effet exigé du gouvernement péruvien en 1866 les sauf-conduits nécessaires pour assurer l'évacuation des réfugiés qui furent transférés au port de Callao; il invoqua également le Traité de Montevideo de 1889 comme fondement de sa requête. Le Ministre des Affaires Etrangères du Chili lui répondit que les sauf-conduits pouvaient être délivrés, non en vertu d'un droit de la légation de les exiger comme le faisait le Ministre américain, mais par courtoisie, convenance et désir du gouvernement et en dûe considération de ses lois et intérêts. Finalement, il accéda à la demande et permit que les réfugiés soient transférés à bord du navire de guerre américain « Yorktown » qui était ancré au port de Valparaíso (16).

(15) V. Alvarez, « Le Droit International américain », p. 77; Moore, op. cit., p. 787.

(16) V. Matta E.M., *Cuestiones recientes con la Legacion i el gobierno de E.E.U.U. a Norte America*, Santiago de Chile, 1892.

La République Argentine octroya asile au président du Paraguay, Ferreira, en 1908; la Bolivie à Alberto Ulloa en 1914; la Colombie au président de l'Equateur, M. Lizardo Garcia; en outre, l'Espagne accorda asile au Guatemala en 1920 et au Salvador en 1923; les Etats-Unis au Honduras, au Nicaragua et à Costa-Rica à la même époque, et plusieurs missions diplomatiques au Paraguay en 1922, pour ne citer que ces cas, et chaque fois, l'asile prit fin par l'octroi d'un sauf-conduit avec les garanties nécessaires pour assurer l'évacuation des réfugiés, sans que les gouvernements locaux aient exigé la sortie des réfugiés. Ceci démontre qu'une pratique indépendante du Traité de Montevideo surgit, pratique par laquelle l'Etat d'asile, pour effectuer l'évacuation et mettre fin à l'asile demandait à l'Etat territorial l'octroi d'un sauf-conduit. Cette manière d'agir était également différente de celle énoncée par le Chili et le Pérou en 1866.

Nous devons cependant noter que, dans d'autres circonstances, la pratique fut différente. Dans le cas du journaliste équatorien Eduardo Mera, qui, victime de persécutions politiques, obtint asile dans la légation du Chili à Quito en 1911, le gouvernement du général Alfaro mit le réfugié dans l'alternative de rester dans la légation indéfiniment ou de partir en exil (17). En 1924, la légation d'Argentine à Rio de Janeiro octroya asile au lieutenant d'aviation Santos et le gouvernement brésilien refusa de délivrer un sauf-conduit, se bornant simplement à mettre un visa sur le passeport délivré par la légation d'Argentine et permettant la sortie du pays du réfugié. Cette situation se présenta de nouveau en 1925 quand la légation du Pérou à Rio de Janeiro octroya asile à un persécuté politique, et que le gouvernement brésilien consentit au départ du réfugié pour Lisbonne, avec un passeport octroyé par la légation du Pérou (18). A d'autres occasions, les réfugiés ont dû quitter le territoire national sans aucun document délivré par le gouvernement territorial.

Ce qui précède nous amène à la conviction que, à l'époque où la Convention de La Havane fut adoptée, aucune pratique uniforme et constante n'existait dans les Etats latino-américains, même pas dans ceux qui signèrent le Traité de Montevideo de 1889.

Cela explique, à notre avis, pourquoi les jurisconsultes américains dans le projet de 1927 avaient laissé à un accord entre les deux gouvernements le soin de fixer la manière de

(17) Cf. Tobar y Borgoño, op. cit., p. 286.

(18) V. Hector Lyra, *O Asilo Diplomático*, « Journal de Comercio », marzo 5, 1930; aussi Saavedra Lamas, « Exposé des Motifs ».

mettre le réfugié en sûreté, estimant peut-être qu'une telle règle serait plus conforme à la réalité. Il est vrai qu'il existait une règle qui permettait à l'Etat territorial d'exiger que le réfugié soit mis hors du territoire national dans le plus bref délai possible, et d'après laquelle, l'Etat d'asile pouvait à son tour exiger le sauf-conduit. La pratique, néanmoins, n'a pas suivi cette règle, comme on peut l'observer très clairement par les cas cités plus haut. Cependant, la Convention de La Havane n'a pas accepté le système préconisé par les jurisconsultes, mais a gardé la disposition du Traité de Montevideo de 1889, et cela, à la suite d'un amendement introduit par le délégué argentin, M. Podesta Costa (19), et sans prétendre régler la deuxième situation décrite, à cause du manque d'unanimité à ce sujet. Il est intéressant d'observer que ce sont les délégués d'Argentine qui ont proposé, lors du Congrès de Montevideo de 1889, et de nouveau au cours de la Conférence de La Havane, l'adoption de la règle permettant à l'Etat territorial d'exiger que le réfugié soit mis hors du territoire national, et le droit corrélatif de l'Etat d'asile d'exiger à son tour l'octroi d'un sauf-conduit. La Convention de Montevideo, qui est complémentaire de celle de La Havane, n'a pas non plus admis le droit de l'Etat d'asile de prendre l'initiative de demander le sauf-conduit, quoique le rapport de M. Carlos Salazar fasse allusion au silence de la Convention de La Havane à ce sujet et aux problèmes que cela pouvait soulever (20).

c) *L'évacuation après la Convention de La Havane.*

Bien que la Convention de La Havane ait repris le système du Traité de Montevideo, les Etats latino-américains ont continué à suivre la pratique de demander l'octroi d'un sauf-conduit après avoir accordé l'asile, sans attendre que l'Etat territorial exige préalablement que le réfugié soit mis hors du territoire national. On en trouve confirmation dans la déclaration du 15 novembre 1930 du gouvernement brésilien, selon laquelle : « Il doit être permis aux réfugiés politiques dans les ambassades et légations étrangères, conformément au droit international, d'abandonner le pays, du moment qu'ils ne se dirigent pas vers les Etats limitrophes du Brésil » (21), et également dans le projet de Saavedra Lamas qui établit ce qui suit : « Le gouvernement de l'Etat pourra exiger que le réfugié soit éloigné du territoire

(19) *Diario de la Sexta Conferencia Internacional Americana, Republica de Cuba*. Habana, 1928, p. 180.

(21) *Septima Conferencia Internacional Americana*, op. cit., p. 184.

(21) Accioly, op. cit., p. 352; Satow, *A Guide to Diplomatic practice*, 1932, p. 201.

national, dans le plus bref délai; et l'agent diplomatique ou le commandant qui avait concédé l'asile peuvent, pour leur part, exiger les garanties nécessaires pour que le réfugié sorte du pays et que l'inviolabilité de sa personne soit respectée. Si ces garanties n'existaient pas, l'évacuation peut être ajournée, jusqu'à ce que les autorités locales assurent ces garanties. »

L'évacuation des réfugiés espagnols au cours de la guerre civile, nous l'avons vu, est un problème qui a été porté devant le Conseil de la Société des Nations. La position prise par tous les Etats latino-américains en faveur de l'évacuation immédiate, démontre, par ailleurs, que cette modalité était suffisamment enracinée déjà dans la conscience américaine pour devenir obligatoire. Il est significatif qu'aucun pays latino-américain n'a mis d'obstacle à l'octroi des sauf-conduits quand ceux-ci furent demandés par les Etats d'asile. Déterminer si cela est dû à la courtoisie internationale, aux convenances politiques ou à la croyance que l'octroi des sauf-conduits était devenu obligatoire en raison d'une pratique déjà acceptée, est un point qui a pu prêter à discussion antérieurement. Mais il nous semble qu'une pratique constante et uniforme a été observée depuis la date de la signature de la Convention de La Havane, et cela permet d'induire que cet usage est devenu une coutume interaméricaine; son caractère obligatoire a été mis en relief au cours des dernières années, et particulièrement dans le cas de l'ancien président du Venezuela, M. Romulo Bethancour. Ainsi que nous l'avons vu, le retard apporté par le gouvernement vénézuélien dans l'octroi du sauf-conduit a obligé les gouvernements du Guatemala et du Chili à soumettre à la considération du Conseil de l'Organisation des Etats américains « le cas juridique de négligence avec laquelle la Junte Militaire du Venezuela a observé le principe de l'asile diplomatique », et le gouvernement du Venezuela a admis ce caractère obligatoire dans sa déclaration du 28 janvier 1949 :

« Un autre aspect de la question est l'octroi du sauf-conduit, lequel n'affecte pas l'asile en lui-même, mais se rapporte plutôt aux traités que les pays intéressés ont conclus à cet effet. L'objet essentiel de l'asile est de garantir la vie et la sécurité personnelle des réfugiés politiques. La non-concession du sauf-conduit peut devenir gênante pour l'Etat d'asile, mais en aucun cas elle ne met en danger ni n'affecte la sécurité personnelle de l'asilé. Ceci est la raison pour laquelle les traités sur l'asile ne font pas mention d'un délai pour cet octroi, et à ce sujet, la pratique varie considérablement. Dans certains cas, il est accordé quelques jours après l'octroi de l'asile, dans d'autres (qu'il n'est pas nécessaire et

qu'il serait trop long de citer), on le donne deux ou trois mois après, selon que le conseillent certaines circonstances qu'il n'appartient qu'aux deux Etats d'apprécier, et qui ne peuvent, en aucun cas, faire l'objet de l'ingérence d'un tiers. Le retard, nous le répétons, peut devenir gênant pour l'Etat d'asile, mais il n'entraîne pas une violation de l'asile, quand il ne dépasse pas les délais appliqués dans la pratique internationale (22). »

On trouve encore une autre confirmation du caractère obligatoire de l'octroi des sauf-conduits dans la note du 14 février 1949 adressée par le gouvernement d'Uruguay au gouvernement péruvien, à propos du cas de MM. Manuel Gutierrez Aliaga et Luis Felipe Rodriguez, asilés dans l'ambassade d'Uruguay à Lima. Le gouvernement d'Uruguay fit savoir que :

« Le gouvernement de l'Uruguay considère également que, *juridiquement*, il incombe au gouvernement péruvien de remettre les dits sauf-conduits et qu'après que les délinquants en question se trouveront en territoire étranger, il pourra procéder à une demande d'extradition s'il estime qu'il s'agit d'un délinquant de droit commun (23). »

Il faut donc admettre que la Convention de La Havane qui n'a pas été modifiée par celle de Montevideo, contient une règle qui a été observée en très peu d'occasions, mais par contre, ne contient aucune règle qui soit applicable à la deuxième pratique que nous avons exposée. Cette autre pratique, indépendante de la Convention, est née au début de ce siècle, indépendamment de la règle du Traité de Montevideo, et est devenue constante et uniforme après que la Convention de La Havane ait été adoptée, son caractère obligatoire ayant été admis par la plupart des Etats d'une façon tacite ou expresse.

d) *L'octroi du sauf-conduit d'après l'arrêt de la Cour Internationale de Justice.*

Dans son arrêt du 20 novembre 1950, la Cour, faisant l'examen de la Convention de La Havane, a conclu qu'un sauf-conduit ne peut être exigé par l'Etat d'asile que si l'asile a été régulièrement accordé et maintenu et si l'Etat territorial a demandé que le réfugié soit mis hors du pays. « En d'autres termes — dit la Cour, examinant l'article II, paragraphe 3 —

(22) *Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela*, 28 enero 1949.

(23) « *Affaire du Droit d'Asile* », vol. I, p. 393.

cette disposition donne à l'Etat territorial l'option de demander le départ du réfugié, cet Etat n'étant tenu d'accorder un sauf-conduit qu'après avoir exercé la dite option (24). »

Cette résolution, qui a été prise par quinze voix contre une, d'après une interprétation restrictive et littérale de la Convention, paraît correcte. Mais il faut tenir compte du fait que la Colombie dans ses conclusions ne s'appuie pas seulement sur la Convention de La Havane, mais aussi sur la pratique des Etats latino-américains, et la Cour, faisant l'analyse de cette pratique, l'a repoussée dans les termes suivants :

« Il existe assurément une pratique selon laquelle l'agent diplomatique accordant l'asile sollicite immédiatement un sauf-conduit, sans attendre que l'Etat territorial demande le départ du réfugié. Cette manière d'agir est conforme à certains besoins : l'agent diplomatique a naturellement le désir de ne pas voir se prolonger la présence chez lui du réfugié; de son côté, le gouvernement du pays a, dans un très grand nombre de cas, le désir de voir s'éloigner l'adversaire politique qui a obtenu l'asile. Cette concordance de vues suffit à expliquer la pratique ici constatée, mais cette pratique ne signifie pas et ne saurait signifier que l'Etat, auquel une telle demande de sauf-conduit est adressée, soit juridiquement tenu d'y faire droit (25). »

Il ne nous semble pas que cette dernière conclusion soit tout à fait correcte, eu égard aux déclarations officielles faites par différents pays à la Cour. La seule explication valable que l'on puisse y trouver est le manque de preuve suffisante apportée à la Cour pour établir le caractère obligatoire de cette pratique. Nous croyons, de plus, que la Cour n'a pris en considération ni l'évolution de cette pratique ni la position des Etats autres que le Pérou.

Il faudra donc examiner la position actuelle des Etats pour savoir exactement quelle est la véritable situation de la pratique latino-américaine.

e) *La situation actuelle.*

Les observations faites par différents juristes américains ainsi que par certaines chancelleries, ont été opposées aux conclusions de la Cour. Ainsi le juriste mexicain Francisco J.

(24) C.I.J. Recueil 1950, p. 279.

(25) Ibid., p. 279.

Ursua (26), dans un remarquable commentaire de l'arrêt de la Cour est amené à faire une analyse grammaticale des termes employés dans la Convention de La Havane, précisant, avec son esprit de finesse habituel, que le terme « à son tour » qui est utilisé dans la convention, est justement celui qui octroie, indépendamment du droit de l'Etat territorial d'exiger que le réfugié soit mis hors du territoire, le droit à l'Etat d'asile de demander le sauf-conduit et l'obligation du gouvernement local de le délivrer (24). D'autres auteurs trouvent qu'il y a vraiment une lacune dans la convention à ce sujet, mais que, cependant, il existe une coutume interaméricaine, qui oblige l'Etat territorial à délivrer le sauf-conduit.

La chancellerie guatémaltèque, dans une déclaration officielle du 18 janvier 1951, s'est montrée partisan de cette dernière opinion. « Comme Etat d'asile — dit la déclaration — le Guatemala a exercé le droit de qualifier le délit et a demandé — et quand cela a été nécessaire, a exigé — le sauf-conduit et les garanties pour la sortie du réfugié. Le gouvernement du Guatemala, d'accord avec la tradition continentale et avec les textes contractuels, mais plus spécialement en conformité avec l'esprit de ce principe éminemment humanitaire, considère qu'aucun Etat d'Amérique, qu'il soit partie ou non aux conventions internationales sur la matière, n'a la faculté de refuser le sauf-conduit ou de réclamer la remise d'un réfugié politique. ... Le gouvernement du Guatemala, tant comme Etat territorial que comme Etat d'asile, peut invoquer à l'appui de la pratique rapportée de nombreux cas, qui, d'autre part, concordent avec l'exercice constant de cette pratique dans les autres républiques latino-américaines (28). » Cette déclaration, par elle-même, semble confirmer pleinement ce que nous avons exposé plus haut.

Le gouvernement de Cuba a également déclaré dans un exposé du 15 février 1951 : « La remise du sauf-conduit approprié par l'Etat territorial, est une conséquence inévitable et une solution naturelle de l'asile octroyé. » Et, analysant le paragraphe 3 de l'article II de la Convention de La Havane, il ajouta : « La séparation qui existe entre les deux phrases du dit paragraphe, en raison du point-virgule, indique l'existence de deux droits différents qu'ont eu présent à l'esprit les rédacteurs du dit document juridique, à savoir : 1) le droit de l'Etat terri-

(26) « El Asilo Diplomático », Mexico, 1952, pp. 104-106.

(27) Le gouvernement de Cuba a également soutenu le même point de vue. V. *Affaire de Haya de la Torre*, C.I.J. Mémoires, Plaidoiries et Documents, p. 118-120.

(28) *Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, Declaracion 18 de enero 1951*. Reproduit avec autorisation.

torial d'exiger que le réfugié soit mis hors du territoire national dans le plus bref délai possible, et 2) le droit de l'agent diplomatique du pays qui a octroyé l'asile, d'exiger les garanties nécessaires afin que l'asilé puisse quitter le pays, son inviolabilité étant respectée, ou en d'autres termes, l'obligation de l'Etat territorial d'octroyer les sauf-conduits appropriés. A part les raisons techniques et juridiques antérieures, le gouvernement de Cuba considère qu'admettre la thèse contraire, soit que l'Etat territorial n'est pas obligé, comme une conséquence de l'asile, d'octroyer le sauf-conduit au réfugié, entraînerait pratiquement l'annulation de la dite institution de l'asile, puisque dans ce cas, on commencerait une procédure de caractère exceptionnel, dont la fin serait soumise à la volonté d'une des parties, et précisément de celle qui serait probablement la moins intéressée à y mettre fin (29). »

Le gouvernement de l'Equateur a, de son côté, également déclaré qu'il estime : « que le gouvernement local est obligé, à la demande de l'Etat d'asile d'octroyer les garanties nécessaires pour permettre au réfugié de quitter le pays en respectant l'inviolabilité de sa personne » (30).

Si, en plus des déclarations citées ci-dessus, on tient compte de la circonstance que, dans un seul cas, celui de Haya de la Torre, il y a eu opposition de l'Etat territorial à délivrer le sauf-conduit à la demande de l'Etat d'asile, on arrive à la conclusion que la pratique suivie par les Etats latino-américains est devenue indiscutablement une coutume au cours des dernières années. Cette règle a pris forme dans le droit conventionnel récent, non seulement depuis que le Comité juridique de Rio et le Conseil interaméricain des Jurisconsultes l'ont énoncée dans leurs projets, mais aussi depuis que la Convention de Caracas l'a exprimée dans les termes suivants : Article XII. — « L'asile octroyé, l'autorité qui accorde l'asile peut demander le départ du réfugié pour un territoire étranger, et l'Etat territorial est obligé d'accorder immédiatement, sauf en cas de force majeure, les garanties nécessaires auxquelles se réfère l'article 5, ainsi que le sauf-conduit. » Cet article est, par conséquent, l'énonciation d'une règle coutumière qui est loin d'être mise en doute aujourd'hui.

Mais l'existence d'une règle coutumière, énoncée déjà dans la Convention de Caracas, ne signifie pas l'abrogation de la règle selon laquelle l'Etat territorial peut exiger que le réfugié soit mis hors du territoire, parce que la coutume qui a surgi et

(29) *Affaire Haya de la Torre*, op. cit., p. 129.

(30) C.I.J. Recueil 1950, p. 393.

s'est développée n'a pas abrogé ni supprimé la règle de la Convention de La Havane. Ce n'est pas le cas d'une coutume dérogeant à la loi, mais il s'agit plutôt d'une coexistence harmonieuse des deux, ainsi que l'envisage la Convention de Caracas elle-même lorsqu'elle dispose : « Le gouvernement de l'Etat territorial peut exiger à n'importe quel moment que l'asilé soit évacué du pays, en lui accordant un sauf-conduit et des garanties à cet effet. »

Il semble que le problème du sauf-conduit a été résolu d'une façon très satisfaisante par la Convention de Caracas. D'une part, on a gardé l'ancienne règle du Traité de Montevideo de 1889 (proposée par le juriste argentin Roque Saenz Peña) afin qu'elle puisse continuer à être utilisée quand l'Etat territorial estime que la présence continue du réfugié sur son territoire constitue un danger et qu'il est préférable de l'éloigner le plus tôt possible. D'autre part, on a codifié une pratique déjà constante et uniforme grâce à laquelle a disparu le problème qui se posait pour l'agent diplomatique d'avoir dans la légation un réfugié jusqu'à ce que l'Etat territorial lui demande de le faire sortir du pays. Ainsi, plus aucune difficulté ne peut surgir à ce sujet.

On doit à la Cour Internationale de Justice d'avoir mis en relief une lacune très grave du droit conventionnel et à l'esprit généreux des Etats latino-américains d'avoir comblé cette lacune.

4) *Garanties données aux réfugiés par l'Etat territorial.*

Presque tous les instruments internationaux qui règlent l'asile disposent que le chef de la mission diplomatique pourra exiger « les garanties nécessaires pour que le réfugié sorte du pays, l'inviolabilité de sa personne étant respectée ». (Traité de Montevideo, 1889, article 17; Convention de La Havane, article 2, paragraphe 3.) Cette disposition « l'inviolabilité de sa personne étant respectée » semble suffisante, et d'après elle, non seulement l'intégrité physique, mais aussi la documentation personnelle et tout ce qui peut être réputé propre à la personne humaine, est garantie. Cependant, certains autres traités, comme celui de Montevideo de 1939, sont plus explicites, et de ce fait les garanties dont jouissent les asilés ne prêtent pas à discussion puisque, d'après ce traité, l'agent diplomatique pourra exiger « les garanties nécessaires afin que le réfugié puisse quitter le pays, l'inviolabilité de sa personne étant sauvegardée, ainsi que celle des papiers qui lui appartiennent et qu'il portera sur lui au moment de recevoir l'asile et de même que les moyens indispensables pour pourvoir à son existence pendant un temps rai-

sonnable. Ces garanties n'étant pas données, l'évacuation peut être retardée jusqu'à ce que les autorités locales les accordent ».

La Convention de Caracas, de son côté, a reproduit les mêmes principes dans l'article 5 : « L'asile ne peut être accordé qu'en cas d'urgence et pour le temps strictement indispensable pour permettre à l'asilé de sortir du pays, muni des garanties nécessaires accordées par le gouvernement territorial, pour que sa vie, sa liberté et l'intégrité de sa personne ne soient pas menacées, ou pour permettre à l'asilé de se mettre en sécurité d'une autre façon. »

A certaines occasions, le gouvernement territorial a permis que les asilés n'emportent avec eux que leurs effets personnels et une quantité d'argent suffisante pour parer aux dépenses les plus immédiates, mais tout en exerçant le droit d'inspection douanière sur les bagages et sur la personne de l'asilé, pour s'assurer que celui-ci n'emporte pas plus que ce qui lui est permis. Les garanties, dans la pratique, comprennent non seulement ce qui est appelé « sauf-conduit », qui contient l'ordre aux autorités inférieures de respecter le transit de la personne, mais aussi l'accompagnement par le ministre, l'ambassadeur ou quelque autre membre de la mission diplomatique, jusqu'au point où le réfugié sera embarqué ou celui où il quitte le territoire national. Ces garanties, d'autre part, s'étendent à la personne physique du réfugié, mais ne lui donnent pas une inviolabilité totale comme celle dont jouissent les agents diplomatiques. Les réfugiés, au moment de quitter le territoire national, sont obligés de se soumettre à tout examen, fouille ou autre mesure de douane, et ces droits peuvent être exercés par l'Etat territorial sans qu'ils constituent un obstacle à l'évacuation. On peut citer à ce sujet le cas de M. Aguiluz, réfugié à l'ambassade argentine au Guatemala; les protestations du ministre argentin à cause des formalités douanières auxquelles le réfugié s'opposa, ont été repoussées par le Ministre des Affaires Etrangères du Guatemala, qui se basa sur le principe de l'inviolabilité de la personne du réfugié, et non sur l'inviolabilité de ses biens.

5) *L'évacuation. Problèmes qui se posent dans la pratique.*

L'évacuation des réfugiés a été faite par les divers moyens de transport disponibles à cet effet, avec les garanties octroyées par l'Etat territorial et sous la protection de la mission diplomatique asilante. Au cours du XIX^e siècle et durant une partie du XX^e siècle, l'évacuation s'est réalisée par l'embarquement des réfugiés à bord d'un navire de guerre ou à bord d'un navire

marchand sans distinction de nationalité en ce qui concerne ce dernier, ou bien par voie terrestre avec le consentement des Etats limitrophes pour le transit des asilés sur leur territoire vers les pays de destination. Récemment, elle s'est faite par voie aérienne et elle s'en est trouvée ainsi facilitée (31).

Le débarquement dans les ports ou sur un point quelconque de l'Etat territorial et le transit à travers d'autres Etats ont été un objet de préoccupation pour les Etats latino-américains. Le fait que certains réfugiés, dès qu'ils sont éloignés du contrôle de l'autorité centrale, ont décidé de renoncer à la protection diplomatique et ont repris leurs activités politiques, abusant ainsi des buts de l'institution, a obligé les signataires de la Convention de La Havane à fixer la règle générale que « Les réfugiés ne pourront être débarqués sur aucun point du territoire national ni dans un endroit trop rapproché de celui-ci. »

L'obligation de ne pas débarquer les réfugiés sur un point quelconque du territoire national a été respectée, mais l'interdiction de les débarquer dans un endroit trop rapproché de l'Etat territorial n'a pas été appliquée par tous les Etats. C'est ainsi que le Brésil notamment a exigé que les réfugiés ne soient pas transférés dans un Etat limitrophe, par contre les Etats d'Amérique Centrale, la Colombie, le Venezuela, l'Equateur, le Pérou et la Bolivie, ont consenti au débarquement dans des endroits voisins de leurs territoires, demandant seulement à l'Etat de refuge que les asilés soient transférés à l'intérieur du pays. En pratique on a pu voir que, quand les réfugiés ont été évacués par voie terrestre, la protection diplomatique leur a été donnée jusqu'au moment où ils ont abandonné le territoire national, et que, à partir de là, ils ont été soumis au régime des réfugiés politiques.

Comme le transit des réfugiés n'est pas obligatoire pour les Etats, de nombreuses difficultés ont surgi au cours de la pratique, et elles ont seulement été résolues par les garanties données par l'Etat d'asile de conduire sous sa responsabilité le réfugié jusqu'au pays de destination. Ce point n'a été qu'un simple usage jusqu'à ce que soit adoptée la Convention de Caracas, et il n'a

(31) L'évacuation pose toujours des problèmes, lorsqu'à la suite d'une révolution ou d'une lutte civile de nombreux individus cherchent asile. Pour faciliter l'évacuation, les chefs des missions se mettent souvent d'accord pour coordonner leur action. La Résolution de l'Institut de Droit International établit à l'article 4, paragraphe 5, la consultation parmi les chefs de mission en vue de coordonner leur action en matière d'asile, et la pratique récente semble avoir suivi cette orientation au Guatemala en 1954 et en Bolivie en octobre 1956. Les moyens de transport ont été assurés par l'effort commun des chefs de mission avec l'approbation du gouvernement local.

été réglementé que lorsque cette convention a disposé que le transit serait autorisé sans que soit requise aucune autre condition que la présentation, par voie diplomatique, du sauf-conduit visé et l'attestation de la qualité de réfugié donnée par la mission diplomatique qui a octroyé l'asile. Au cours du transfert, l'asilé est considéré comme étant sous la protection de l'Etat d'asile (article XV), mais il faut préciser que le caractère obligatoire de cette disposition n'a d'effet que pour les pays qui ont ratifié la Convention de Caracas.

Un autre problème que la pratique a révélé est celui de l'évacuation du réfugié dans le pays qui lui a donné asile dans son ambassade ou sa légation. Il est arrivé à diverses reprises que l'asilé lui-même désire ne pas être évacué dans le pays qui lui a donné asile, ou que ce pays ne veuille pas le recevoir. Dans ces cas, on a été obligé d'obtenir que les réfugiés soient accueillis par un autre Etat, et c'est alors que la réciprocité a joué un rôle important. Le but de l'asile, ainsi que cela a été souligné, est la protection humanitaire d'une manière temporaire c'est-à-dire jusqu'à l'évacuation des réfugiés. L'Etat d'asile n'est pas obligé d'admettre un réfugié sur son territoire par le seul fait qu'il lui a octroyé asile, étant donné que l'octroi d'une protection qui est sollicitée est différent de la concession d'une résidence dans l'Etat d'asile et que, de plus, en présence de considérations d'ordre politique, on ne peut présumer ni soutenir son caractère obligatoire.

Ces derniers aspects ont été réglés de manière satisfaisante par la Convention de Caracas qui dit à ce sujet : Article 17. — « L'asilé une fois parti, l'Etat qui accorde l'asile n'est pas obligé de le garder à demeure sur son territoire, mais il ne pourra pas le renvoyer dans son pays d'origine, si telle n'est pas la volonté expresse de l'asilé. »

Chapitre IX

Quelques problèmes relatifs à la pratique de l'asile

Les relations de cordialité et de respect mutuel qui existent entre les Etats de la communauté américaine ont, à certaines occasions, été affectées par l'effet de l'asile octroyé en raison de l'insistance de l'Etat d'asile à vouloir le maintenir contre le désir de l'Etat territorial, de la discussion parfois violente au sujet de la nature du délit ou pour d'autres causes analogues, et le fonctionnement normal de l'institution protectrice a alors été entravé. En dehors de ces éventualités, la rupture des relations diplomatiques, la non-reconnaissance d'un gouvernement ou la déclaration de persona non grata de l'agent diplomatique, peuvent causer un certain déséquilibre dans la pratique, mais le droit conventionnel établit des solutions applicables à titre préventif pour éviter que l'asile ne soit rendu inefficace.

1) Rupture des relations diplomatiques.

Dans le cas où une rupture de relations diplomatiques se produit entre l'Etat territorial et l'Etat d'asile, et s'il y a des asilés dans la mission, les agents diplomatiques, en l'absence de dispositions expresses de caractère général, confient les asilés à une autre légation ou ambassade qui est prête à les accepter, ou bien quittent le pays avec les réfugiés. Les conventions de La Havane et de Montevideo ne contiennent aucune règle applicable à cette éventualité, mais le Traité sur l'Asile et le Refuge Politique de Montevideo de 1939 reprend la pratique qui a été suivie par les Etats, comme ce fut le cas des divers asiles dans l'ambassade du Guatemala à Managua Nicaragua, au mois de juin 1954, lors de la rupture entre le Guatemala et le Nicaragua. L'article 10 dispose :

« Si, en cas de rupture de relations, le représentant diplomatique ayant accordé l'asile doit quitter le territoire du pays où il réside, il sortira avec les réfugiés, et, cela étant impossible pour des causes indépendantes de sa volonté, il pourra les livrer au représentant d'un troisième Etat, sous les garanties prévues par le présent traité. On livrera les réfugiés en les transférant au siège de la mission diplomatique qui aura accepté cette tâche ou en les laissant dans le local où l'on garde l'archive de la mission en partance; ce local demeurera sous la sauvegarde de l'agent diplomatique qui en sera chargé. Dans l'un et dans l'autre cas, on devra en faire notification au Ministère des Affaires Etrangères du lieu, aux termes de l'article 4. »

La Convention de Caracas, ayant pris pour base les principes du Traité de Montevideo et la pratique des Etats latino-américains, dispose dans l'article 19 :

« Si le représentant diplomatique qui accorde l'asile doit, en cas de rupture des relations, abandonner l'Etat territorial, il partira avec les asilés, et si cela n'était pas possible, pour des motifs indépendants de sa volonté ou de celle des asilés, il pourra les confier à la représentation diplomatique d'un troisième pays, avec les garanties établies dans cette Convention. »

2) *Non-reconnaissance de gouvernement.*

Cette éventualité est la plus courante puisque, au moment de la chute d'un gouvernement, de nombreuses personnes cherchent refuge dans les missions diplomatiques et que la reconnaissance du nouveau gouvernement de facto tarde, sans que cela signifie, en pratique, un déséquilibre ou la méconnaissance de l'asile. Il n'est pas nécessaire de citer tous les cas de révolution qui se sont produits en Amérique Latine. Les Conventions de La Havane et de Montevideo gardent le silence à ce sujet, mais la Convention de Caracas, dans le but de codifier toutes les modalités de l'asile, énonce la formule suivante qui a été fidèlement suivie :

Article 10. — « Le fait que le gouvernement de l'Etat territorial n'est pas reconnu par l'Etat qui accorde l'asile n'empêchera pas l'exécution rigoureuse de la présente Convention, et aucun acte accompli en vertu de cet instrument n'impliquera la reconnaissance dudit gouvernement. »

3) *Déclaration de persona non grata de l'agent diplomatique.*

A certaines occasions, la discussion qui a lieu entre le Ministère des Affaires Etrangères et l'agent diplomatique qui octroie l'asile provoque une tension qui motive dans de nombreux cas la déclaration de persona non grata de l'agent diplomatique. Si une telle déclaration a lieu postérieurement au départ du réfugié, l'on conçoit aisément qu'aucun problème ne se pose au sujet de l'asile, mais par contre, si elle se produit lorsque l'agent diplomatique a accueilli des réfugiés au siège de la mission, le départ de l'agent du territoire national peut occasionner de sérieuses difficultés pour les asilés. C'est pour cette raison que la Convention de Montevideo de 1933, complétant la Convention de La Havane à ce sujet, dispose :

Article 4. — « Quand on demandera le retrait d'un agent diplomatique à cause des discussions auxquelles aura donné lieu un cas d'asile politique, l'agent diplomatique devra être remplacé par son gouvernement, sans que cela puisse déterminer l'interruption des relations diplomatiques des deux Etats. »

Cette disposition, comme on peut le remarquer, garantit efficacement la continuation de la protection diplomatique aux réfugiés par le fait qu'elle ne permet pas l'interruption des relations diplomatiques. Au cas où une rupture se produirait, il faudrait donc appliquer les dispositions déjà mentionnées plus haut.

En ce qui concerne les trois derniers problèmes examinés, il faut ajouter que la pratique a suivi fidèlement les stipulations conventionnelles citées.

4) *Retour des réfugiés dans l'Etat territorial.*

L'asile diplomatique, comme nous l'avons dit, est une institution protectrice. Son but, essentiellement humanitaire, est la garantie pour un délinquant politique, ou une personne poursuivie pour motifs politiques, de trouver un refuge afin de se mettre en sûreté. Il n'est pas conçu pour donner un avantage à une des parties en lutte ni pour servir d'instrument au moyen duquel les réfugiés peuvent échapper aux dangers d'une poursuite pendant un laps de temps convenable, puis retourner à leurs activités subversives. Ses nobles postulats sont basés sur des considérations d'ordre humanitaire et la pratique est influencée par des considérations de convenance et d'opportunité politique. Mais, comme la possibilité existe toujours qu'un réfugié essaye de reprendre la lutte politique, il a fallu y mettre fin.

Divers pays, parmi lesquels les pays sud-américains qui ont signé le Traité de Montevideo de 1939, acceptent que « dans le cas où un ancien asilé retourne au pays, et si les troubles qui motivèrent l'asile subsistent encore, on ne pourra pas lui accorder un nouvel asile ». Cette position a été acceptée par divers autres Etats.

Mais il faut clarifier la teneur de cette interdiction. Elle s'applique à la situation d'urgence qui a motivé la première demande d'asile, c'est-à-dire que, si la situation d'urgence qui motive la deuxième requête d'asile est la même ou est la prolongation de la première, l'asile ne peut être octroyé de nouveau à la personne. Cette formule semble avoir mis fin à la pratique d'octroyer l'asile plusieurs fois aux mêmes personnes, mais elle n'est pas mise en pratique de manière générale par tous les Etats, et de cette façon, il nous est difficile de l'accepter comme une règle coutumière, bien que nous soyons nous-même partisan de son application.

Conclusion

Nous avons esquissé tout au long de cette étude les règles qui gouvernent la pratique latino-américaine de l'asile diplomatique et nous avons essayé de mettre en relief l'évolution qu'elles ont subie au cours des années. Il en ressort que de simple usage au XIX^e siècle, l'asile diplomatique a été élevé par les Etats latino-américains au rang d'institution du droit international américain.

Du point de vue strictement juridique, l'asile diplomatique ne peut être soumis à une analyse approfondie sans que l'on arrive à la conclusion qu'il présente d'une part, dans certains cas, un caractère d'intervention, de dérogation à la souveraineté de l'Etat, qu'il a comme résultat de soustraire à l'action des organes juridictionnels compétents des individus qui doivent être ou qui sont traduits en justice pour avoir commis des délits et qu'il protège d'autre part les individus contre les violations des droits humains (1).

Les opinions des juristes ont varié au sujet de l'asile. Si, à une certaine époque, ils l'ont admis en se basant sur la fiction de l'exterritorialité, la plupart d'entre eux l'ont rejeté lorsque cette fiction est tombée en désuétude et ils se montrèrent alors adversaires de sa pratique, en particulier les juristes européens, et nord-américains, le reconnaissant seulement pour ses fins humanitaires (2). La raison d'un tel rejet est qu'on ne peut admettre aucune dérogation à la souveraineté étatique sans le consentement exprès des Etats; et, lorsque ceux-ci sont organisés conformément aux postulats juridiques admis par les nations civilisées, la soustraction à l'action de la justice d'un délinquant, quand bien même ce serait un délinquant politique, n'a aucune raison d'être, parce que dans les communautés étatiques ainsi organisées, il ne peut y avoir de poursuites illégales ni de procès illégaux, puisque le droit de la défense est sacré et que le système juridique légal fournit les remèdes appropriés en cas de violation.

(1) V. Gonidec, *op. cit.*, p. 592; Ulloa, *op. cit.*, p. 41.

(2) V. Bourquin, *op. cit.*, pp. 146-150; Sir Cecil Hurst, *op. cit.*, p. 218; Fauchille, *op. cit.*, pp. 76-77.

Dans ces conditions, l'asile diplomatique ne trouve aucune justification.

Mais lorsque l'évolution politique d'une communauté étatique est lente et hésitante, lorsque des facteurs extra-juridiques se heurtent aux conceptions du Droit, certaines pratiques trouvent une explication plausible. Lorsque se répètent avec persistance des changements de gouvernement de manière violente ou en violation des principes démocratiques et constitutionnels, les persécutions se déchaînent, ainsi que les passions de l'homme politique et des masses, et c'est dans des communautés étatiques encore en évolution ou bien en état de bouleversement, que peut germer de manière féconde une institution protectrice de l'homme. Indépendamment des Etats latino-américains, d'autres cas, celui de l'Espagne, des Etats du Moyen-Orient et plus récemment celui de la Hongrie, illustrent ce cas.

L'évolution de l'asile diplomatique, et plus encore son acceptation, ont obéi à ces facteurs extra-juridiques et ont été influencées par eux. Exiger d'une pratique qui se développe en marge du Droit et précisément à la faveur de facteurs extra-légaux, qu'elle ait des fondements juridiques stricto sensu, est en quelque sorte paradoxal, mais il y a plus d'une institution qui a fait son entrée dans le domaine du Droit dans de telles conditions.

Ceux qui dans leurs écrits se sont montrés adversaires de l'asile diplomatique ont fait remarquer, après s'être livrés à une analyse approfondie des circonstances dans lesquelles il se pratique, qu'il retarde à son tour, de différentes manières, l'évolution politique et juridique des Etats. Les abus multiples et variés auxquels il a donné lieu y ont contribué. Mais devant la réalité des faits ils l'ont admis comme un mal nécessaire qui doit disparaître (3).

Il faut donc conclure que le développement futur et le maintien de l'asile diplomatique en Amérique Latine sont liés à la triste réalité des révolutions (4) et aussi à celle d'autres formes de création locale, comme la mutinerie de l'armée (le « cuartelazo »), ou d'origine étrangère, comme le classique coup d'Etat, ainsi qu'à l'existence de tyrannies (5) qui se succèdent les unes aux autres même avec un caractère héréditaire (Nicaragua et Saint-Domingue). Ce n'est pas une chose agréable à reconnaître, mais la réalité nous oblige à le faire.

(3) Sic. Tobar y Borgoño, op. cit., p. 11 ; Matos, op. cit., p. 589.

(4) V. Tannenbaum. *The continuing ferment in Latin America*, dans « The Yearbook of World Affairs », 1956, pp. 42 et ss.

(5) V. Arcimiegas G., *Biografía del Caribe*, Buenos Aires, 3^e éd. 1951.

L'asile qui a été un simple usage est de nos jours selon les Etats latino-américains une institution de droit international américain. Mais la présence dans d'autres régions également, des facteurs que nous avons relevés en Amérique Latine, a contraint les juristes à faire revivre cette pratique. L'Institut de Droit International a énoncé les principes applicables de nos jours, dont certains *de lege ferenda*. La Cour Internationale de Justice elle-même, dont la mission est d'appliquer le Droit International pour résoudre les différends juridiques, s'est prononcée sur la portée et la nature des principes latino-américains en matière d'asile diplomatique, et ses arrêts ont provoqué un nouvel examen du problème.

La Cour Internationale de Justice a établi les bases de ce nouvel examen. Ses arrêts que l'on a estimé n'être pas le reflet de la réalité juridique et politique de l'Amérique Latine, ont provoqué une analyse attentive des règles applicables. Précédemment déjà, l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le célèbre cas du « Lotus » (6) établissant la double juridiction en matière d'abordage, a causé la consternation dans les milieux maritimes et a obligé le Comité Maritime International à formuler, lors de la Conférence de Paris de 1937 (7), un projet de convention qui prévoit l'exercice de la juridiction pénale pour les actions d'abordage devant les tribunaux du pavillon du navire; et ultérieurement, le 10 mai 1952, on a signé à Bruxelles une convention internationale qui reprend ces grandes lignes (8). Les principes qui gouvernent cette récente convention sont distincts de ceux énoncés par la Cour Permanente de Justice Internationale, mais on ne peut nier que c'est l'arrêt de la Cour qui a posé les jalons. Le même phénomène s'est produit pour l'asile diplomatique. Lors de la dixième Conférence internationale américaine, la volonté de continuer la pratique de l'asile a été ratifiée et le contenu du droit conventionnel a été élargi. La nouvelle convention, loin d'accepter et de reprendre les conclusions de la Cour, a clairement pris position en sens contraire. Mais le fondement de cette révision repose, sans aucun doute, sur l'analyse juridique et l'interprétation restrictive que la Cour a données dans ses arrêts, et c'est à elles que l'on doit cette révision.

L'asile diplomatique est donc de nos jours, du fait des diverses conventions panaméricaines et des traités bilatéraux

(6) C.P.J.I. Série A. n° 10 (1927).

(7) V. John C. Colombos, *The Unification of Maritime International law in Time of Peace*, Bybil, 1944, p. 99; Revue de Droit International, 3rd serie, vol. 19 (1938), pp. 886-897.

(8) V. Colombos, *The International Law of the Sea*, 1954, p. 231.

en vigueur, un droit que les Etats sont libres d'exercer, et corrélativement, une obligation — ne découlant pas de la réciprocité mais de nature juridique — de le respecter sur leur territoire quand il est accordé par un autre Etat. Le droit de le concéder se limite aux personnes poursuivies pour délits politiques, pour délits connexes ou pour motifs politiques, en cas d'urgence, dans les ambassades, légations, navires de guerre, aéronefs et campements militaires.

Accordé par une mission diplomatique, l'asile doit être respecté par les Etats territoriaux qui ne peuvent y mettre fin par des mesures de coercition; le droit de qualifier le délit ou le caractère de la persécution pour déterminer si l'asile a été régulièrement octroyé appartient à la mission asilante, et la faculté de solliciter l'extradition de l'asilé postérieurement à son évacuation est réservée à l'Etat territorial s'il estime qu'il s'agit d'un délinquant de droit commun.

Tant que dure l'asile, il est interdit aux réfugiés d'exécuter des actes pouvant compromettre la tranquillité ou l'ordre public de l'Etat territorial et ils ne peuvent communiquer avec l'extérieur de quelque manière que ce soit sans le consentement ou l'approbation du chef de la mission. En cas de violation de ces obligations qui doivent être dûment imposées aux réfugiés, l'Etat territorial peut solliciter de l'Etat d'asile, ou celui-ci peut décider, qu'il soit mis fin à la protection accordée.

Lorsque l'asile a été octroyé, s'il ne décide pas de l'abandonner volontairement, le réfugié doit, dans un délai raisonnable, être évacué à l'étranger avec les garanties nécessaires pour assurer l'inviolabilité de sa personne, soit parce que le gouvernement territorial l'exige ou à la requête du gouvernement d'asile aux fins d'y mettre un terme. Dans les deux cas, l'Etat territorial a l'obligation de délivrer un sauf-conduit et de donner les garanties nécessaires pour assurer l'inviolabilité de la personne du réfugié afin de réaliser l'évacuation.

L'Etat d'asile doit mener à bonne fin l'évacuation du réfugié, sans qu'il puisse débarquer les asilés sur un point quelconque du territoire national ni en un lieu proche de celui-ci; lorsque l'évacuation est réalisée et si les réfugiés demeurent sur son territoire, l'Etat d'asile doit s'assurer qu'ils ne participeront à aucune activité et qu'ils n'exécuteront aucun acte pouvant mettre en péril la sécurité du pays dont ils ont été évacués.

Ni le changement de gouvernement ni la rupture des relations diplomatiques ou le fait que l'agent diplomatique asilant est déclaré *persona non grata*, ne peuvent affecter le *status* et

l'inviolabilité de la personne des réfugiés en faveur desquels les missions ont l'obligation de prendre toutes mesures de précaution nécessaires; lorsque l'agent diplomatique est obligé de quitter le pays parce qu'il y a eu rupture des relations diplomatiques ou parce qu'il a été déclaré *persona non grata*, les asilés doivent être confiés à la mission diplomatique d'un troisième pays qui accepte la responsabilité de leur protection, sans que le gouvernement territorial puisse exiger la remise des réfugiés et sans qu'il puisse s'opposer à leur évacuation.

Telles sont, en conclusion, les règles tant d'ordre conventionnel que coutumier qui gouvernent la pratique de l'asile diplomatique. Leur observation par les Etats latino-américains depuis la fin du XIX^e siècle met en évidence le fait que cette pratique est profondément enracinée dans la conscience de « l'homme américain ». Les gouvernements se succèdent les uns aux autres, souvent par la violence et en marge des principes constitutionnels, mais l'exercice de l'asile s'est maintenu indemne de manière générale et avec très peu de violations. Jusqu'à présent, il a servi d'institution modératrice des passions des hommes politiques et des masses, évitant la perpétration de vengeances et le sacrifice de vies humaines.

Si son application permet dans l'avenir de sauver la vie d'hommes justes et sages qui seront un jour en mesure de supprimer les facteurs qui provoquent aujourd'hui le maintien de l'exercice de l'asile diplomatique, on pourra dire que celui-ci a été utile, et, quand bien même il n'en serait pas ainsi, cette institution continuerait à exister grâce à sa noblesse et à son caractère humanitaire comme un « mal nécessaire ».

Bibliographie

- ALBERTINI, L.E. — « Derecho Diplomático en sus aplicaciones especiales a las Repúblicas Sud Americanas », Paris, Libreria de Rosa y Bouret, 1866.
- ACCIOLY, Hildebrando. — « Tratado de Derecho Internacional Público », Imprenta Nacional, Rio de Janeiro, tome II, 1946.
- ALVAREZ, Alejandro. — « Le Droit International américain ». Paris, Pedone, 1910.
- ALVAREZ, Alejandro. — Opinion dissidente dans l'affaire du Droit d'Asile, C.I.J. Recueil des Arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1950, pp. 290-302.
- AZEVEDO, Philadelfo. — Opinion dissidente dans l'affaire du Droit d'Asile, C.I.J. Recueil 1950, pp. 332-358.
- ANTOKOETZ, Daniel. — « Derecho Internacional Público en Tiempo de Paz ». Tomo I, Buenos Aires, 1938.
- ALCINDOR, Leon. — « Le Droit d'Asile dans les Légations et Consulats ». Nos 4 à 64. Répertoire du Droit International. A. de la Pradelle et J.P. Niboyet. Tome II. Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1929.
- ALCORTA, Carlos Alberto. — « Principios de Derecho Penal Internacional », Buenos Aires. Talles Gráficos. Editorial Italia, 1931.
- ARBO, Higinio. — « Derecho Internacional Convencional — Junta Internacional de Jurisconsultos ». Asunción, 1928.
- ACTE FINAL de la Deuxième Réunion du Conseil Interaméricain des Jurisconsultes. Buenos Aires, 30 avril-9 mai 1953. Département Juridique. Union Panaméricaine. Washington D.C., août 1953.
- ACTAS de la Reunión de Jurisconsultos de Montevideo, de 18 de Julio a 4 de Agosto 1939. Primera etapa de trabajos. Montevideo, 1940.
- BOLINI SHAW, Carlos. — « Derecho de Asilo », Buenos Aires, 1937.
- BAHRAMY, Abdallah. — « Le Droit d'Asile », Paris, 1938.
- BOURQUIN, Maurice. — « Crimes et Délits contre la Sûreté des Etats étrangers », Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1927, Tome 16.
- BARCIA TRELLES, Camilo. — « El Derecho de Asilo Diplomático y el Caso de Haya de la Torre », Revista Española de Derecho Internacional, Vol. III, Num. 3 y Vol. IV, Num 1, Madrid.
- BORCHARD, E.M. — « Diplomatic Protection of Citizens Abroad » New York, 1915.
- BEVILAQUA, Clovis. — « Direito Publico Internacional », Rio de Janeiro, Tome I, 1916.

- COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. — Affaire du Droit d'Asile. Colombie c. Pérou. Mémoires, plaidoiries et documents, 2 volumes.
- COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. — Affaire de Haya de la Torre. Colombie c. Pérou. Mémoires, plaidoiries et documents, 1 volume.
- COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. — Recueil des arrêts, Avis consultatifs et Ordonnances. 1950 et 1951.
- CALVO, Carlos. — « Le Droit International théorique et pratique », Paris, 1896, Tome III.
- CABRAL DE MONCADA, Hugo. — « O Asilo Interno em Direito Internacional Publico », Coimbra, Portugal, 1946.
- CARNEIRO, Levi. — « O Direito Internacional e a Democracia », Rio de Janeiro, 1945.
- CAICEDO CASTILLA, Jose Joaquin. — « Administración Internacional en Colombia », Cap. III. Derecho de legación, Bogota.
- CAICEDO CASTILLA, J.J. — « Opinion dissidente dans l'affaire du Droit d'asile », C.I.J. Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1950, pp. 359 et ss.
- CAICEDO CASTILLA, J.J. — « El Comité Jurídico de Rio de Janeiro y la preparacion de la próxima conferencia panamericana de Caracas ». Revista Española de Derecho Internacional, Vol. 5, Num. 3, Madrid, 1952, pp. 743-765.
- COMISION INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS, Reunión de 1927, Tomo IV, Rio de Janeiro, 1927.
- CRUCHAGA Y TOCORNAL, Miguel. — « Nociones de Derecho Internacional », Madrid, 1923.
- CUERPO DIPLOMATICO. — « Derecho de Asilo », Gestión realizada ante el Excelentísimo Gobierno de Bolivia. Julio-Septiembre 1946, La Paz, Bolivia.
- COMITE JURIDIQUE INTERAMERICAIN. — « Statut des Asilés, Exilés et Réfugiés politiques », Union Panaméricaine, Washington, 1952.
- DEUSTUA, A. Alejandro. — « Derecho de Asilo », Revista Peruana de Derecho Internacional, Vol. 7 y 8, Nos 23, 28, Lima, 1947-1948.
- DOMEMECH, Roberto. — « Las Guerras Civiles Americanas ante el Derecho Internacional », Buenos Aires, 1915.
- FERREIRA DE MELLO, Rubens. — « Tratado de Derecho Diplomático », Madrid, 1953.
- FAUCHILLE, Paul. — « Traité de Droit International Public », Tome I, 3^{me} partie, Paix, Paris, Rousseau, 1926.
- FRANCHINI, Netto. — « O Asilo Diplomático e o Costume Internacional », Sao Paulo, 1939.
- FIORE, Pascual. — « Nouveau Droit International Public ». Traduit et annoté par Antoine Charles, Paris, 1885-1886.
- FUENTES PIERUCCINI, Mario. — « Teoria del Derecho de Asilo ». Universidad de San Carlos de Guatemala, Junio, 1947 (thèse).
- FONSECA HERMES, da J.S. — « Asilo Diplomático ». Boletim de Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Anno IV, Jan-jun, n° 7, pp. 38-51.

- GRENO VELASCO, Enrique. — « La Calificación Unilateral en Materia de Asilo Diplomático ». *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. IV, N° 3.
- GUESLAGA, A. — « Agentes diplomáticos. La extraterritorialidad, de los privilegios e inmunidades ». Berlin, 1893.
- GARCIA, Jacinto S. — « El Derecho de Asilo ». *Revista Diplomática y Consular*, Buenos Aires, Argentina, 1916.
- GODINEC, Paul. — *L'affaire du Droit d'Asile*. R.G.D.I.P., 1951.
- HURST, Sir Cecil. — « Les immunités diplomatiques ». *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*. 1926. II, N° 12.
- HACKWORTH, H. Green. — « Digest of International Law ». Vol. II. Chapters VI. VII. United States Government Printing Office, Washington, 1941.
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. — « Annuaire ». Session de Bath 1950. Vol. 43, II.
- INSTITUTO AMERICANO DE DERECHO INTERNACIONAL. — « Proyectos sobre varios temas del Programa preparados por el Consejo Directivo del Instituto Americano de D.I. en virtud de la resolución del Consejo directivo de la Unión Panamericana », Washington, 1933.
- LAURENT, Jully. — « L'asile diplomatique devant la Cour Internationale de Justice », *Die Friedens Warte*, Band 51, 1951.
- LIRA, Hector. — « O Asilo Diplomático ». *Journal de Comercio*, Marzo 5, 1930.
- LUELMO, Julio. — « Teoría del Derecho de Asilo ». *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Tome IX, N° 33, 1947, Mexico.
- MATOS, Jose. — « Curso de Derecho Internacional Privado ». Tipografía Nacional, Guatemala, 1941.
- McNAIR, Sir Arnold. — « Extradition and Exterritorial Asylum ». *British Yearbook of International Law*. No. 28, 1951.
- MOLINA ORANTES, Adolfo. — « Aspectos Históricos del Derecho de Asilo en Guatemala ». *Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional*. N° 1, 1954, Guatemala.
- MORENO QUINTANA, Lucio. — « Derecho de Asilo ». Buenos Aires, 1952.
- MORGENSTERN, Felice. — « Extraterritorial Asylum ». *British Yearbook of International Law*. 1948.
- MORGENSTERN, Felice. — « Diplomatic Asylum ». *The Law Quarterly R.* 1951, July.
- MOORE, John Basset. — « Asylum in Legations and Consulates and in Vessels ». New York, 1892.
- MOORE, John Basset. — « A Digest of International Law ». Vol. II, Washington, 1908.
- NUNEZ MORGADO, Aurelio. — « Los Sucesos de España vistos por un diplomático ». Buenos Aires, 1941.
- NERVO, Rodolpho. — « Asile Diplomatique ». *Dictionnaire Diplomatique*. Vol. I. Paris.
- NOLAN, L. Clinton. — « Limitations upon the right of diplomatic asylum in Peru in 1867 ». *World Affairs*. Sept. 1934. Vol. 97.

- « OPINION AMERICANA Y EL DERECHO DE ASILO ». — Plebiscito Internacional en favor de las tesis colombianas. Ministerio de Relaciones Exteriores de la Republica de Colombia. Suplementos a Noticias de Colombia, Imprenta Nacional 1951.
- PLANA SUAREZ, Simon. — « Asilo Diplomático ». Buenos Aires, 1953.
- PARRA, J. Francisco. — « El Derecho de Asilo », Buenos Aires, 1953.
- PRADIER-FODERE, Paul. — « Traité de Droit International », Paris, 1887, tome III.
- PRADIER-FODERE, Paul. — « Cours de Droit Diplomatique ». Tome III, Paris, 1899.
- PODESTA COSTA, Luis. — « Tratado de Derecho Internacional Publico ». Buenos Aires, 1955.
- PORTOCARRERO MUTIS, Carlos. — « El Derecho de Asilo ». Editorial Lumer, Bogota, 1954. (Thèse.)
- PELLA, Vespasian. — « La répression des crimes contre la personnalité de l'Etat », Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1930, III, Vol. 33.
- REALE, Egidio. — « Le Droit d'asile ». Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, N° 63, 1937, I.
- ROUZIER, Raoul. — « Le Droit d'asile en Haïti ». Editions La Nation, Port au Prince, 1943.
- ROBIN, Raymond. — « Le droit d'asile dans les légations et les consulats étrangers et les négociations pour sa suppression en Haïti ». R.G.D.I.P., Tome XV, 1908.
- RUIZ FUNES, Mariano. — « Evolución del Delito Politico », Editorial Heremes, Mexico, 1947.
- ROLIN, Albéric. — « Quelques questions relatives à l'extradition ». Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1923, n° 10.
- RIVAS, Raymundo. — « Asilo. Informe a la Comisión asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores 7 de sept. 1937 ». Revista Colombiana de Derecho Internacional. N° 2, Bogota, 1947.
- RESTELLI, Ernesto. — « Actas y Tratados del Congreso Sud Americano de Derecho Internacional Privado de Montevideo », compiladas por Ernesto Restelli. Buenos Aires, 1928.
- SAAVEDRA LAMAS, Carlos. — « Project of Convention on the Right of Asylum ». Ministry of Foreign Affairs. Republic of Argentina. Buenos Aires, 1937.
- SANDOVAL FARFAN, Moises. — « Derecho de Asilo », Guatemala, 1952, thèse.
- SCELLE, Georges. — « Asile interne. Asile dans les légations et consulats et à bord des navires de guerre et du commerce ». R.G.D.I.P., 1912, Tome XIV.
- SCELLE, Georges. — « Plaidoiries dans l'affaire du Droit d'Asile ». C.I.J. Mémoires, Plaidoiries et Documents. Vol. II, Procédure orale.
- SATOW, Sir Ernest. — « A Guide to Diplomatic Practice », London, 1932.
- STOWELL, Ellery C. — « Intervention in International Law ». Washington D.C. John Byrne and Co., 1921.

- SALVELBERG, M.L. — « Le problème du Droit International américain étudié spécialement à la lumière des Conventions panaméricaines à La Havane ». La Haye, Stols, 1946.
- SILVA CASTRO, Paulus. — « Consideracaos sôbre o Direito de Asilo Diplomático ». Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Anno VI, 1950, N° 11.
- SOTILLE, Antoine. — « Le terrorisme international ». Recueil des Cours de l'Académie de Droit International. 1938. Vol. III, N° 65.
- SEXTA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. — « Diario », República de Cuba, Habana, 1928.
- SEPTIMA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. — « Actas y antecedentes ». Montevideo, 1933.
- SIBERT, Marcel. — « Consultations de M. le professeur Sibert pour le gouvernement de la Colombie contre le gouvernement du Pérou dans l'affaire de Haya de la Torre ». C.I.J., pp. 47-68.
- TOBAR Y BORGONO, C. — « L'Asile interne devant le Droit International ». Barcelona, 1911.
- URRUTIA APARICIO, Carlos. — « Opúsculo sobre el Derecho de Asilo Diplomático ». Guatemala, 1952.
- URRUTIA APARICIO, Carlos. — « El Asilo Diplomático ». Revista de la Asociacion Guatemalteca de Derecho Internacional. N° 2. Guatemala, 1955.
- URSUA, Francisco. — « El Asilo Diplomático », Mexico, 1952.
- URSUA, Francisco. — « Réserves du Délégué du Mexique ». Comité Juridique Interaméricain. Statut des Asilés, Exilés et Réfugiés politiques. Union Panaméricaine, Washington. Décembre 1952.
- URRUTIA, Francisco J. — « Le Continent américain et le Droit International ». Préface par M. Politis. Paris, Librairie Rousseau & Cie, 1928.
- ULLOA, Alberto. — « El Asilo Diplomático. Anuario Juridico Interamericano ». 1949, Pan American Union. Washington, 1950.
- VILLAGRAN KRAMER, Francisco. — « El asilo diplomático ante la Corte Internacional de Justicia ». Boletín del Colegio de Abogados de Guatemala. 1953, Enero 1954.
- VASQUEZ, Carrizosa. — Plaidoiries dans l'Affaire du Droit d'Asile. Colombie c. Pérou. C.I.J. « Mémoires, Plaidoiries et Documents ». Vol. II, procédure orale.
- WIESSE, Carlos. — « Reglas del Derecho Internacional aplicables a las guerras civiles ». 2a. edición española, corregida y aumentada. Lima, Imprenta Nacional, 1905. « Le Droit International appliqué aux guerres civiles ». Lausanne, 1898.
- YEPES, Jesus Maria. — « El Panamericanismo y el Derecho Internacional », Bogota, Imprenta Nacional, 1930.
- YEPES, Jesus Maria. — Plaidoiries dans l'affaire Colombo-péruvienne du Droit d'Asile. C.I.J. « Mémoires, Plaidoiries et Documents ». Vol. II. Procédure orale.
- ZAVALA ALVAREZ, Amelia. — « La Corte Internacional de Justicia y el asilo diplomático ». Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Mexico, 1952 (thèse).

TABLE DES MATIERES

Introduction	7
------------------------	---

PREMIERE PARTIE

Chap. I. — *Nature, fondements et sources de l'asile diplomatique.*

1. Nature de l'asile diplomatique	16
2. Fondements de l'asile diplomatique	19
a) L'exterritorialité	20
b) La courtoisie internationale et la réciprocité	20
c) Les pures conceptions de droit et la compétence de contrôle	21
d) Les immunités diplomatiques et les considérations humanitaires	22
3. La coutume	25
4. Le droit conventionnel latino-américain	28
5. La jurisprudence	30
6. La pratique diplomatique	30
7. La doctrine	31

Chap. II. — *Evolution de l'asile diplomatique en Amérique latine.*

1. L'asile depuis son adoption jusqu'au Congrès de Montevideo de 1888	35
a) Les règles de Lima de 1865	35
b) La suppression du droit d'asile au Pérou en 1867. Intervention du corps diplomatique	36
c) La position du Venezuela	38
d) Les limitations imposées par la Colombie au droit d'asile	39
e) La position des autres Etats latino-américains	40
2. Le Traité de Montevideo de 1889 et la réglementation ultérieure	41
a) Les règles de La Paz de 1898	45
b) Le Traité centro-américain de Paix et d'Amitié de 1907	46
c) L'accord bolivarien d'extradition de 1911	47
d) La pratique de l'asile pendant cette période	48

Chap. III. — *La codification de l'asile par les conférences panaméricaines.*

1. Les travaux préparatoires. La Commission Internationale des Jurisconsultes américains	51
2. La VI ^e Conférence Internationale américaine et la Convention sur l'asile politique	52
3. Les lacunes de la Convention de La Havane et l'œuvre de la VII ^e Conférence Internationale américaine. Le rapport de l'Institut américain de Droit international	53
4. Le projet argentin de Saavedra Lamas de 1936	55
5. L'asile diplomatique pendant la guerre civile espagnole et la position des pays latino-américains	57
6. Le Traité sur l'Asile et le Refuge politique de Montevideo de 1939	60
7. Cas pratiques d'asile	61
8. Le Venezuela et l'asile diplomatique	64
9. Le cas du Dr. Rómulo Bethancour et son examen par l'Organisation des Etats américains	66

Chap. IV. — *Le cas de Haya de la Torre et ses répercussions.*

1. Principaux aspects du cas	69
2. Les arrêts de la Cour Internationale de Justice	72
3. Les exposés des divers pays à la Cour Internationale de Justice	73
a) Equateur	73
b) Cuba	74
c) Guatemala	74
d) Le Salvador	75
e) Costa Rica	75
4. Les Répercussions de l'affaire du droit d'asile	76
5. Les dernières modifications apportées au droit conventionnel américain	78
a) L'œuvre du Comité Juridique interaméricain	78
b) Le projet du Conseil interaméricain des Jurisconsultes	80
c) La Conférence panaméricaine de Caracas de 1954	82
6. La pratique pendant et après la révision du droit conventionnel	82

DEUXIEME PARTIE

Chap. V. — *Les sujets et la justification de l'asile diplomatique.*

1. Les sujets de l'asile diplomatique	89
La nationalité du réfugié	90
2. La justification de l'asile	92
A. Les délits politiques	94
a) Les délits politiques relatifs	98
b) La protection de détenus politiques	102

B. Les cas d'urgence	104
a) L'urgence dans la conception de certains pays	106
b) L'urgence selon les auteurs	108
c) Aspects de l'urgence	110
d) L'urgence dans le cas de Haya de la Torre et l'interprétation de l'urgence par la Convention de Caracas	111
3. Personnes poursuivies par des foules	114
4. Lois ad hoc	115

Chap. VI. — *L'octroi et la durée de l'asile diplomatique.*

1. L'octroi de l'asile. L'accueil (Acogimiento)	117
Le devoir d'informer l'Etat territorial	118
2. Les lieux d'asile. Extension de l'asile en dehors du siège de la mission	120
3. La durée de l'asile et le « temps strictement indispensable »	122
4. La conduite des réfugiés	125

Chap. VII. — *La qualification et ses problèmes.*

1. La qualification du délit	129
a) La doctrine. Les diverses tendances	131
b) La jurisprudence. Les arrêts de la Cour Internationale de Justice	133
c) La qualification de nos jours	136
2. La nature de la qualification : l'arrêt de la Cour Internationale de Justice et les opinions dissidentes dans l'affaire de Haya de la Torre	142
3. La qualification de l'urgence	145

Chap. VIII. — *La fin de l'asile, étude des différentes formes.*

A. Personnes inculpées, prévenues ou condamnées pour délits de droit commun et déserteurs des forces armées	148
1. L'intervention de l'Etat territorial pour mettre fin à l'asile	150
2. La remise des délinquants de droit commun et les variantes dans la pratique	151
B. Délinquants politiques et personnes poursuivies pour motifs politiques	152
La remise d'un délinquant politique	152
1. Décès de l'asilé	154
2. Acte volontaire du réfugié	154
3. Evacuation du réfugié. Le sauf-conduit	154
a) Evolution du droit conventionnel jusqu'à la Convention de La Havane	155
b) Cas pratiques d'évacuation	157
c) L'évacuation après la Convention de La Havane	159
d) L'octroi du sauf-conduit d'après l'arrêt de la Cour Internationale de Justice	161
e) La situation actuelle	162
4. Garanties données aux réfugiés par l'Etat territorial	165
5. L'évacuation. Problèmes qui se posent dans la pratique	166

Chap. IX. — *Quelques problèmes relatifs à la pratique de l'asile.*

1. Rupture des relations diplomatiques	169
2. Non-reconnaissance de gouvernement	170
3. Déclaration de <i>persona non grata</i> de l'agent diplomatique	171
4. Retour des réfugiés dans l'Etat territorial	171
Conclusion	173
Bibliographie	179

ABREVIATIONS

Annuaire :	Annuaire de l'Institut de Droit International.
C.I.J. Recueil :	Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et Ordonnances.
Hackworth :	Digest of International Law, vol. II.
Moore :	A Digest of International Law, vol. II.
Recueil des Cours :	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.
R.G.D.I.P. :	Revue Générale de Droit International Public.
R.E.D.I. :	Revista Española de Derecho Internacional.
B.Y.B.I.L. :	British Year Book of International Law.

IMPRIMERIE
A M I B E L
25, RUE D'ARLON
B R U X E L L E S
